

213



HELENA VALVE

MAATALOUSPOLITIIKAN SUUNNITTELUKÄYTÄNNÖT JA YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN KEHITTÄMINEN

HAASTATTELUTUTKIMUS MAATALOUSPOLITIIKAN VALMISTELUSSA TIEDON HYÖDYNTÄMISEEN
VAIKUTTAVISTA SEIKOISTA

VESI- JA YMPÄRISTÖHALLITUS
Helsinki 1995

213

HELENA VALVE

**MAATALOUSPOLITIIKAN SUUNNITTELUKÄYTÄNNÖT
JA YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN
KEHITTÄMINEN**

HAASTATTELUTUTKIMUS MAATALOUSPOLITIIKAN VALMISTELUSSA TIEDON HYÖDYNTÄMISEEN
VAIKUTTAVISTA SEIKOISTA

Etukannen kuva: Alvettula, Hauho
Kuva: Tapio Heikkilä

Tekijä on vastuussa julkaisun sisällöstä, eikä siihen voida vedota
vesi- ja ympäristöhallituksen virallisena kannanottona.

VESI- JA YMPÄRISTÖHALLINNON JULKAISUJA koskevat tilaukset:
Painatuskeskus Oy, PL 516, 00101 Helsinki
puh. (90) 566 0266

ISBN 951-53-0092-4
ISSN 0786-9592

Helsinki 1995

KUVAILULEHTI

Julkaisija
Vesi- ja ympäristöhallitus
Vesien- ja ympäristönsuojeluosasto

Julkaisun päivämäärä
Tammikuu 1995

Tekijä(t) (toimielimestä: nimi, puheenjohtaja, sihteeri)
Helena Valve

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)
Maatalouspolitiikan suunnittelukäytännöt ja ympäristövaikutusten arvioinnin kehittäminen.
Haastattelututkimus maatalouspolitiikan valmistelussa tiedon hyödyntämiseen vaikuttavista seikoista

Julkaisun laji	Toimeksiantaja	Toimielimen asettamispyynti
Tutkimusraportti	Ympäristöministeriö	

Julkaisun osat

Tiivistelmä

Ympäristövaikutusten arvioinnin yhtenä tavoitteena on lisätä ja parantaa ympäristöä koskevaa tietoa päätöksenteossa. Päätöksentekoon tieto välittyy ennen kaikkea hallinnollisen valmistelun tuloksena. Valmisteluprosessin kuluessa asetetaan rajat tiedolle, jota pidetään hallinnonalan kehityksen kannalta olennaisena.

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää maatalouspolitiikan toimijoiden käsityksiä maatalouspolitiikan valmistelusta. Käsityksiä sekä tiedon hyödyntämiseen liittyviä arvo- ja intressisidonnaisia lähtökohtia selvitettiin teemahaastatteluin, joita tehtiin 20 kappaletta.

Maatalouden ympäristöongelmia on tähän asti pyritty ratkaisemaan erillisillä ympäristötoimenpiteillä. Maatalouden ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttaminen tarkoittaa kuitenkin nykyistä laajempaa ympäristövaikutuksia koskevan tiedon hyödyntämistä maatalouspoliittisessa päätöksenteossa. Vain siten voidaan varmistaa se, että tuotantoa kannustetaan johdonmukaisesti tavoitteiden määrittelemään suuntaan, eivätkä ympäristönsuojeluun tähtäävien päätösten vaikutukset kumoudu muiden päätösten vaikutuksilla.

Maatalouspolitiikan valmistelussa voidaan havaita kirjoittamattomia säännönmukaisuuksia. Elinkeinon ohjauksen kannalta lyhyen aikavälin päätökset ovat ratkaisevia. Ohjelmiksi tai strategioiksi kutsutut linjanvedot ohjaavat näitä päätöksiä väljästi. Työryhmien ja komiteoiden tuloksia hyödynnetään sen mukaan, miten hyvin ne vastaavat lyhyen aikavälin neuvotteluihin osallistuvien osapuolten tavoitteita.

Ympäristövaikutusten arviointia edellyttävien päätösten määrittäminen tarkoittaa politiikan ympäristökytkentöjen alustavaa tunnistamista sekä päätösten ohjaavuuden tarkastelua. Hyvin yleisten tai "näennäisten" strategioiden arviointi saattaa johtaa voimavarojen hukkakäyttöön ja kansalaisten luottamuksen menetykseen. Arviointien yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota strategisten kysymysten tunnistamiseen, valmistelun avoimuuteen sekä seurantajärjestelmien kehittämiseen.

Asiasanat (avainsanat)

Maatalouspolitiikka, valmistelu, suunnittelukäytännöt, ohjelma- ja suunnitelmatason ympäristövaikutusten arviointi, strategiat

Muut tiedot

Sarjan nimi ja numero
Vesi- ja ympäristöhallinnon julkaisuja
- sarja A 213

ISBN
951-53-0092-4

ISSN
0786-9592

Kokonaissivumäärä
78

Kieli
Suomi

Hinta

Luottamuksellisuus
Julkinen

Jakaja
Painatuskeskus Oy
PL 516, 00101 Helsinki

Kustantaja
Vesi- ja ympäristöhallitus
PL 250, 00101 Helsinki

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare
Vatten- och miljöstyrelsen

Utgivningsdatum
Januari 1995

Författare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare)
Helena Valve

Publikation (även den finska titeln)

Jordbrukspolitikens planeringspraxis och utvecklandet av miljökonsekvensbedömningen.
Intervjuundersökning av vilka faktorer som påverkar utnyttjandet av information vid beredningen av jordbrukspolitik

Typ av publikation

Uppdragsgivare
Miljöministeriet

Datum för tillsättandet av organet

Publikationens delar

Referat

Till miljökonsekvensbedömningens målsättningar hör framställningen av mera och bättre miljöinformation för beslutsfattandet. Denna information förmedlas i huvudsak via beredning inom förvaltningen. I beredningsprocessen uppställs gränser för vilken information som skall anses väsentlig för utvecklingen av ett visst förvaltningsområde.

Undersökningens syfte var att utreda vilka uppfattningar jordbrukspolitikens aktörer har om planeringen av jordbrukspolitik. Uppfattningar samt värde- och intressebundna utgångspunkter för utnyttjandet av information utreddes med hjälp av 20 temaintervjuer.

Hittills har man strävat att lösa jordbrukets miljöproblem med hjälp av fristående miljöåtgärder. Jordbrukets miljövärdsåtgärder kan dock inte uppnås utan ett mera omfattande utnyttjande av informationen om miljökonsekvenserna i det jordbrukspolitiska beslutsfattandet. Endast på så sätt kan man försäkra sig om att produktionen konsekvent dirigeras i målsättningarnas riktning, och att beslut till förmån för miljövärden inte omintetgörs genom effekterna av andra beslut.

Inom beredningen av jordbrukspolitik kan man iaktta vissa oskrivna regler. Näringen styrs i avgörande grad av beslut som fattas på kort sikt. Så kallade program och strategier ger mycket vida ramar för dessa beslut. Arbetsgruppers och kommittéers resultat utnyttjas i proportion till hur väl de motsvarar målsättningarna hos de parter som deltar i förhandlingarna gällande de kortsiktiga besluten.

Fastställandet av vilka beslut som kräver miljökonsekvensbedömning förutsätter att man preliminärt kan identifiera handlingspolitikens miljökopplingar samt granska beslutens styrkraft. Bedömning av mycket allmänna eller skenbara strategier kan leda till resursslöseri och till att medborgarnas förtroende förverkas. Dessutom bör man fästa särskild uppmärksamhet vid identifieringen av strategiska frågor, beredningsprocessens offentlighet samt utvecklandet av miljöövervakningssystemen.

Sakord (nyckelord)

Jordbrukspolitik, beredning, planeringspraxis, miljökonsekvensbedömning på program- och plannivå, strategier

Övriga uppgifter

Seriens namn och nummer

Vatten- och miljöförvaltningens publikationer
- serie A 213

ISBN

951-53-0092-4

ISSN

0786-9592

Sidantal

78

Språk

Finska

Pris

Sekretessgrad

Offentlig

Distribution

Tryckericentralen Ab
PB 516, 00101 Helsingfors

Förlag

Vatten- och miljöstyrelsen
PB 250, 00101 Helsingfors

DOCUMENTATION PAGE

Published by
National Board of Waters and the Environment

Date of publication
January 1995

Author(s)
Helena Valve

Title of publication
Agriculture policy planning processes and the development of environmental impact assessment.
Interview research in the preparation of agriculture policy over the influencing factors benefitting information

Type of publication
Commissioned by
Ministry of the Environment

Parts of publication

Abstract

One objective of environmental impact assessments is to increase and improve information concerning the environment in decision-making above all as a result of administrative preparation. During the preparation process limits are set to information that is regarded as essential from the point of view of administrative branch development.

The purpose of the research was to clarify the understanding of agricultural policy planning by policy participants. The views as well value and interest bound points of departure relating to use of information were clarified by 20 theme interviews.

Until now attempts have been made to solve agriculture's environmental problems by separate environmental means. The accomplishing of environmental protection goals implies, however, a broader use of information on environmental impacts in agricultural policy decision-making. Only thus can it be made certain that production is supported consistently in the direction of set goals and that effects of environmental protection decisions are not thrown off by the effects of other decisions.

In the preparation of agricultural policy certain unwritten rules can be discerned. With regard to the directing of livelihood decisions are decisive. So called programs or strategies direct these decisions quite loosely. The results of working groups and committees are used according to how well they correspond to the short term goals of participants in negotiations over short term decisions.

The assessments of very general or "apparent" strategies can lead to the misuse of resources and a loss of the public trust. In assessments special attention must be devoted to the specification of strategic questions, the openness of the preparation and the development of follow-up systems.

Keywords

agricultural policy, preparation, planning procedures, strategic environmental impact assesment, PPP-level planning

Other information

Series (key title and no.)
Publications of the Water and Environment
Administration - series A 213

ISBN
951-53-0092-4

ISSN
0786-9592

Pages
78

Language
Finnish

Price

Confidentiality
Public

Distributed by
Painatuskeskus
P.O. Box 516
FIN-00101 Helsinki, Finland

Publisher
National Board of Waters and the Environment
P.O. Box 250
00101 Helsinki

ALKUSANAT

Tämä tutkimus on osa ympäristöministeriön ja vesi- ja ympäristöhallituksen yhteisprojektia, jonka tavoitteena on luoda eri hallinnonaloille ohjeet ympäristövaikutusten arvioinnin soveltamiseksi erilaisten ohjelmien ja suunnitelmien valmistelussa. Tutkimuskohteeksi valittiin maataloushallinto, sillä juuri hajakuormituksen vähentäminen ja muu maatalouden ympäristön-suojelu on osoittautunut erääksi 1990-luvun vaikeimmin saavutettavista ympäristöpolitiikan tavoitteista.

Työn rahoitti ympäristöministeriö, jonka puolesta työtä ovat ohjanneet ylitarkastajat Ulla-Riitta Soveri ja Marika Paukkunen ympäristöpolitiikan osastolta. Vesi- ja ympäristöhallituksessa tutkimusta ohjasi MML, erikoistutkija Mikael Hildén. Olen saanut häneltä arvokkaita ohjeita ja kommentteja työn kaikissa vaiheissa, joista kiitos. Erityisesti tutkimusraportin 8. luvun olemme laatineet tiiviissä yhteistyössä.

Kiitos avusta myös MMT Lea Kaupille ja MMK Jari Paldaniukselle sekä lukuisille muille raporttiluonnoksia kommentoineille.

Tutkimusaineistona on tässä työssä käytetty maatalouspolitiikan valmistelun parissa toimivien henkilöiden haastatteluja. Raporttiluonnos on ollut kaikilla haastatelluilla henkilöillä tarkistettavana. Kiitos heille kaikille uhraamastaan ajasta ja vaivannäöstä.

Helsingissä 16.1.1995

Helena Valve

ALKUSANAT	6
1 JOHDANTO	9
1.1 Tutkimustehtävä	9
2 TOIMINTA TIEDON HYÖDYNTÄMISEN LÄHTÖKOHTANA	10
2.1 Maataloushallinnon toiminta tiedon hyödyntämisen avainkysymyksenä	10
2.2 Suunnittelu hallinnon toimintana	12
2.3 Toimijoiden näkemykset suunnittelukäytäntöjen analyysin perustana	13
2.3.1 Tiedon hyödyntämiseen liittyvien arvo- ja intressisidonnaisten lähtökohtien kartoittaminen	13
2.3.2 Tutkimuksen toteutus	14
2.3.3 Vastaajien ryhmittely	14
3 MAATALOUSPOLITIIKAN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ TUTKIMUSKOHTENA	15
3.1 Maatalouspolitiikan muutosvoimat	15
3.2 Maa- ja metsätalousministeriö	18
3.3 Maatalouspolitiikan valmistelun keskeiset välineet ja valmisteluelimet	19
3.3.1 Komitealaitos	19
3.4.2 Projektikohtainen valmistelu: työryhmät	20
3.4.3 Tulosohjaus ja tulosjohtaminen	20
3.4.4 Tulo- ja menoarviosuunnittelu sekä maataloustuloneuvottelut	21
4 NÄKEMYKSET MAATALOUSPOLITIIKAN VALMISTELUPROSESSEISTA	22
4.1 Tarkastelukriteerit	22
4.2 Suunnittelu- ja päätöksentekovaiheet maatalouspolitiikan muotoilussa	22
4.2.1 Suunnittelun käynnistäminen; ongelmanmäärittely ja tavoitteenasettelu	22
4.2.2 Tarkasteltavien toimintavaihtoehtojen valinta	24
4.2.3 Vaihtoehtojen vaikutusten arviointi	25
4.2.4 Tehtyjen päätösten toteutumisen ja aiheutuvien vaikutusten seuranta	27
4.3 Poliitikanteon avoimuus ja eri tahojen osallistumismahdollisuudet	28
4.3.1 Hallinnolliset osallistumiskanavat ja maatalouspolitiikan seurattavuus	28
4.3.2 Eri tahojen osallistumismahdollisuudet	30
4.4 Vastausten tarkastelu: maatalouspolitiikan valmistelun sisältö ja luonne	31
5 NÄKEMYKSET ERI VALMISTELUELINTEN MERKITYKSESTÄ MAATALOUSPOLITIIKAN MUOTOILUSSA	35
5.1 Tarkastelunäkökulma	35
5.2 Komiteamietintöjen, työryhmien ja maataloustuloneuvottelujen ohjausvaikutus	35
5.3 Linjapäätösten ja taktisten ratkaisujen suhde	38
6 MITÄ TIEDOLLA HALUTAAN RATKAISTA: ERI OSAPUOLTEN ONGELMAKUVAT	41
6.1 Tarkastelunäkökulma	41
6.2 Ongelmakuva-analyysi: neljä tapaa painottaa maatalouspolitiikan tavoitteita	41
6.2.1 "Maatalouspolitiikasta elinkeinopolitiikkaan"	42

6.2.2	"Markkinaperusteiseen maatalouteen"	44
6.2.3	"Maatalous maaseudun perusta"	46
6.2.4	"Kestävään maatalouteen: ympäristön ehdot maatalouspolitiikan perustaksi"	48
6.3	Maatalouspolitiikan arvo- ja intressisidonnaiset lähtökohdat	49
7	JOHTOPÄÄTÖKSET TIEDON HYÖDYNTÄMISEEN VAIKUTTAVISTA TEKIJÖISTÄ	52
7.1	Yhteenvedo analyysituloksista	52
7.2	Suunnittelun ominaispiirteet ja niiden merkitys tiedon hyödyntämiselle	53
7.2.1	Näkemys rationaalisesta suunnittelusta	53
7.2.2	Päätöksenteon pelisäännöt	55
7.2.3	"Pienten askelten politiikka" kaventaa valintojen käsittelyä	56
8	JOHTOPÄÄTÖKSET JA EHDOTUKSET SEKTORIHALLINNON YMPÄRISTÖVAIKU- TUSTEN ARVIOINNIN KEHITTÄMISEKSI	57
8.1	"Strategisen tason" ympäristövaikutusten arviointi	57
8.2	Tutkimustulokset strategisen tason ympäristövaikutusten arviointin lähtökohtana	59
8.2.1	Suunnittelujärjestelmien ominaisuuksien huomionti	59
8.2.2	Arvioitavat päätökset	60
8.2.3	Arviointitarpeen toteaminen: päätösten merkittävyyden arviointi	62
8.3	Ratkaisuvaihtoehtojen tuottaminen arviointitavoitteena	64
8.4	Ympäristövaikutusten arviointi osana ympäristöasioiden hallintajärjestelmää	66
9	YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI MAATALOUSPOLITIIKAN VALMISTELUSSA	66
9.1	Valmistelukäytäntöjen ja ympäristövaikutusten arvioinnin yhteensovittaminen	66
9.2	Ympäristövaikutusten tunnistaminen ja arviointitarpeen toteaminen	67
10	KIRJALLISUUS	69
	LIITE 1. YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYN KULKU	75
	LIITE 2. ESIMERKKEJÄ VAIKUSTEN TUNNISTAMISEN APUVÄLINEISTÄ	76

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimustehtävä

Maataloustuotannon aiheuttamien ympäristövaikutusten lieventämiseen ja ennaltaehkäisyyn on kiinnitetty 1990-luvulla yhä enemmän huomiota. Vuoden 1987 Maatalous 2000 -komiteamietinnöstä ympäristökysymysten käsittely puuttuu lähes kokonaan, mutta jo vuoden 1991 tarkistustyöryhmän muistiossa on asiaan paneuduttu erillisessä luvussa.

Ympäristötietoisuuden nousuun ovat vaikuttaneet maatalouden vesistövaikutuksista saadut tutkimustulokset. Etenkin ns. MAVERO (maatalous ja vesien kuormitus)-projekti tuotti uutta tietoa maatalous- ja ympäristöpolitiikan yhteensovittamiseksi (Rekolainen et al. 1992).

Maatalouspolitiikassa tehdään jatkuvasti päätöksiä, joilla vaikutetaan maatalouden harjoittamisen reunaehtoihin. Eri päätösvaihtoehtojen ympäristövaikutukset voivat poiketa toisistaan merkittävästi. OECD:n maataloutta ja ympäristöä koskevassa raportissa todetaan, että maatalouspoliittisille päättäjille on korostettava, että he kantavat vastuun päätöksensä ympäristövaikutuksista. Apuvälineeksi suositellaan mm. ympäristövaikutusten arvioinnin hyödyntämistä maatalouspoliittisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa (OECD 1989, 65).

YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa vuonna 1992 sovittiin, että päätöksenteon laadun parantamiseksi tulee hankkeiden ja suunnitelmien ympäristövaikutukset arvioida jo ennen päätöksentekoa (UNCED 1992, 14, 49–50). Tätä ennen ympäristönäkökohtien huomioimiseen poliittisessa päätöksentekossa kiinnitettiin huomiota maailman ympäristön ja kehityksen komission (nk. Brundtlandin komissio) toimesta vuonna 1987 (Yhteinen tulevaisuutemme 1987, 47, 277, 279).

Ympäristövaikutusten arviointi (YVA) on menettely, jossa selvitetään tiettyjen hankkeiden ympäristövaikutukset ja eri osapuolten käsitykset niiden merkityksestä. Yksittäisiä hankkeita koskeva arviointi on kuitenkin nähty monesta syystä riittämättömäksi kestävä kehityksen yhteiskuntaan pyrittäessä (ks. Therivel ym. 1992, s.20–23). Puutteita paikkaamaan suositetaan ns. strategisen tason ympäristövaikutusten arviointia (engl. *strategic environmental assessment*), joka tarkoittaa sektorikohtaisen politiikan sekä erilaisten ohjelmien ja suunnitelmien arviointia. Euroopan unionissa valmistellaan parhaillaan direktiiviä asiasta.

Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/94) on asetettu yleinen selvitysvelvollisuus, jossa edellytetään ympäristövaikutusten arvioinnin soveltamista valtion ja kuntien suunnitelmia ja ohjelmia valmisteltaessa. Arvioinnin tulee edeltää mm. vero-, maksu- ja tukipolitiikkaa, ympäristö-, energia-, liikenne-, teollisuus- sekä maa- ja metsätalouspolitiikan ohjelmia ja suunnitelmia koskevaa päätöksentekoa. Velvoite koskee myös hallinnon toimintaa ja taloutta koskevia suunnitelmia sekä alueellisia kehittämissuunnitelmia.

Politiikkatason ympäristövaikutusten arvioinnista on tähän mennessä vain vähän kokemuksia. Suomessa voimassa olevien arviointivelvoitteiden perusteella tehdyt selvitykset ovat olleet vaatimattomia. Arviointi on yleensä kuitattu lyhyillä yleisluonteisilla toteamuksilla, jotka eivät ole merkittävästi lisänneet ympäristötiedon hyödyntämistä päätöksenteossa.

Alankomaista ja Tanskasta saadut kokemukset ovat osoittaneet poliittisten päätösten arviointiin liittyvän ongelmia. Arviointeja ei ole kyetty nivomaan osaksi muuta politiikan valmistelua. Ympäristötarkastelu tehdään usein vasta sitten, kun valmis päätösehdotus on enää vahvistamista vailla. Tämä on vastoin mm. EU:n direktiiviluonnokseen sisältyvää periaatetta, jonka mukaan arviointi on toteutettava ennen kaikkien keskeisten ratkaisujen tekemistä (Therivel ym. 1992, 138). Alankomaissa arviointien onkin todettu johtaneen vain "pitkäaikaisiin aikomuksiin" (Huisman 1990, 3, sit. Therivel 1993, 153–154).

Ympäristövaikutusten arvioinnin yhtenä tavoitteena on lisätä ja parantaa ympäristöä koskevaa tietoa päätöksenteossa (HE 319/1993, 9). Päätöksentekoon tieto välittyy ennen kaikkea hallinnollisen valmistelun tuloksena. Valmisteluprosessin kuluessa asetetaan rajat tiedolle, jota pidetään hallinnonalan kehityksen kannalta olennaisena.

Ympäristövaikutusten arvioinnin liittäminen osaksi päätöksentekoperusteita koskevaa harkintaa edellyttää valmistelukäytäntöjen tarkastelua. Käytäntöjen tuntemus auttaa arviointiresurssien kohdentamisessa, sillä näin saadaan kuva siitä, missä ja miten politiikan muotoutumisen kannalta oleelliset ratkaisut tehdään. Eräs keskeinen kysymys on se, miten valmistelun ominaispiirteet vaikuttavat erityisesti ympäristötiedon hyödyntämiseen.

Tämä tutkimus on osa ympäristöministeriön ja vesi- ja ympäristöhallituksen yhteisprojektia, jonka tavoitteena on luoda eri hallinnonaloille ohjeet ympäristövaikutusten arvioinnin soveltamiseksi erilaisten ohjelmien ja suunnitelmien valmistelussa. Tutkimuskohdeeksi valittiin maataloushallinto, sillä juuri hajakuormituksen vähentäminen ja muu maatalouden ympäristönsuojelu on osoittautunut erääksi 1990-luvun vaikeimmin saavutettavista ympäristöpolitiikan tavoitteista.

Tutkimuksen tarkoituksena on:

- * selvittää maatalouspolitiikan toimijoiden käsityksiä maatalouspolitiikan suunnittelusta. Näin saadaan kuva siitä, miten ko. sektorin suunnittelukäytännöt vaikuttavat tiedon hyödyntämiseen,
- * kartoittaa, millaisia arvo- ja intressisidonnaisia lähtökohtia tiedon hyödyntämiseen liittyy sekä
- * pohtia saatujen tulosten merkitystä erityisesti ympäristötiedon hyödyntämisen ja ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisen näkökulmasta.

2 TOIMINTA TIEDON HYÖDYNTÄMISEN LÄHTÖKOHTANA

2.1 Maataloushallinnon toiminta tiedon hyödyntämisen avainkysymyksenä

Tämän tutkimuksen näkökulma perustuu käsitykseen, jonka mukaan toiminnalla on keskeinen merkitys tiedonhyödyntämiselle. Oleellista on se, miten hyvin tieto antaa vastauksia käsillä olevaan ongelmaan. Toisaalta tekemisen kautta harjaantuvat taidot ja kokemukset ovat tiedonmuodostuksen tärkein perusta (Venkula 1993, 7).

Tietoa kyetään omaksumaan ja hankkimaan vain siinä määrin, kuin se sopii yksilöiden tapojen rakenteeseen (mt., 65–66)¹. Päivittäisessä tiedon tulvassa kiinnitämme etupäässä huomiota asioihin, joista tiedämme jo jotain etukäteen tai jotka liittyvät jollain tavoin päivittäiseen elämäämme ja valintoihinme.

Tässä tutkimuksessa näkökulmaa laajennetaan koskemaan yksilön sijasta kokonaista hallinnollista organisaatiota. Lähtökohtana on ajatus, jonka mukaan **hallinnon toiminta vaikuttaa oleellisella tavalla tiedon hyödyntämiseen sen sisällä tehtävässä valmistelutyössä ja päätöksenteossa**. Kullakin hallintosektorille on muodostunut sille ominaiset rutiinit, tavat ja käytännöt, joiden perusteella asioita luokitellaan tiedoksi ja ennen kaikkea käyttökelpoiseksi tiedoksi.

Tiedon ja toiminnan yhteys merkitsee sitä, että tiedon hyödyntäminen on sidottu toivottavia asiantiloja koskeviin käsityksiin. Kiistat tiedon oikeellisuudesta ja merkittävyyydestä ovatkin tulkittavissa arvoja ja välittömiä intressejä koskeviksi ristiriidoiksi. "Kaikille oikeaa" tietoa ei ole olemassa. (Lampinen 1988, 97.)

Tietoa ei ole vain tieteellisin menetelmin hankittu tieto, vaan myös ihmisten arkitieto, jonka kautta tieteellinenkin tieto tulkitaan (Laaksovirta 1986, 59). Tästä voidaan käyttää esimerkkinä fosforilannoituksen aiheuttaman vesistökuormituksen vaikutuksia pintavesien rehevöitymiselle. Lannoituksen ja rehevöitymisen yhteys on luonteeltaan empiirinen fakta. Kuitenkin vasta se, miten tämä tieto tukeutuu viljelijän aiempiin kokemuksiin ja tietoon (arvot mukaanlukien) ratkaisee sen, millaisen merkityksen hän asialle antaa.

Julkishallinnossa tiedon hyödyntämistä ohjaavat organisaation yhteiskuntapoliittiset tavoitteet sekä muut sen toimintaan liittyvät tiedostetut ja tiedostamattomat intressit. Tieto suhteutetaan siihen, miten se esimerkiksi vaikuttaa kulloiseenkin budjettiin, henkilökunnan allokointiin ja miten se vastaa keskeisten päätöksentekijöiden henkilökohtaisiin sitoumuksiin (Rich 1981, 152, 130–131, Juusola 1993, 37).

Organisaatioita voidaan myös painostaa käyttämään tai olemaan käyttämättä tietyn tyyppistä tietoa. Niiden on esimerkiksi hyväksyttävä ongelmiksi ja toimintansa kohteeksi asioita, joita ne eivät ole tottuneet käsittelemään tai vaihtoehtoisesti ongelmia pyritään vähättelemään samaistamalla niitä koskeva tieto propagandaan. Yhteiskunnan eri toimijat – kuten eturyhmät ja kansalaisliikkeet – koettavat vaikuttaa tiedon hyödyntämiseen hallinnollisten käytäntöjen lisäksi tiedotusvälineiden ja julkisen keskustelun välityksellä.

Edellisten seikkojen lisäksi on huomattava, että yleiset yhteiskunnalliset ja kulttuuriset – tekijät vaikuttavat tapaamme valikoida, ymmärtää ja käyttää tietoa. Tietylle sosiaaliselle ja historialliselle tilanteelle ominaiset tavat luokitella ja valikoida asioita ohjaavat tiedon käyttöä ja ymmärtämistä² (ks. mm. Aittola ja Pirttilä 1989, 16–19, Sundqvist 1991, 40–43).

1. Yksilöllisillä ominaispiirteillä viitataan usein ns. kognitiivisiin tekijöihin. Ne voidaan ymmärtää tutkimustulosten ja päätöksentekijöiden henkilökohtaisten käsitysten ja tiedollisten uskomusten välisenä suhteena (Juusola 1993, 44). Yksilön todellisuutta koskevat kognitiiviset tulkinnat toimivat eräänlaisena viitekehyksenä tiedon vastaanotolle ja toiminnalle (ks. mt., 46).

2. Ajatus heijastaa käsitystä tiedon ja yhteisön toiminnallisesta suhteesta. Sen on ensimmäisenä esittänyt Emile Durkheim (ks. esim. suomennos "Uskontoelämän alkeismuodot" vuodelta 1980, 391–398).

Lisäksi yhteiskunnan eri osa-alueilla voidaan havaita säännönmukaisuuksia, jotka määrittävät mitä saa sanoa, kenen toimesta ja millä tavalla (Jokinen ja Juhila 1991, 24, Sundqvist 1991, 45). Nämä *diskurssit* ohjaavat sitä, mitä ja miten "sallitaan tietää". Ne ovat muuttuvia ja vaikeasti rajattavia systeemejä, jotka tarjoavat puitteet mm. asioiden, ilmiöiden, käsitteiden ja tekojen erottelulle (Heiskanen, I. 1983, 62–64, Jokinen ja Juhila 1991, 13).

Diskurssit rakentuvat toiminnassa, mutta tiedon määrittelyä ei kuitenkaan voida suoraan johtaa ei-kielellisistä käytännöistä. Suoraviivaista syy-seurausuhdetta ei ole olemassa, vaan kysymys on vuorovaikutteisesta suhteesta (Jokinen ja Juhila 1991, 24–27). Täpämme käsittää maailma ja puhua siitä vaikuttaa toimintaamme ja päinvastoin. Maatalouspolitiikan valmistelukäynnot ovat osa maatalouspolitiikan diskurssia, eivät sen "selitys".

2.2 Suunnittelu hallinnon toimintana

Keskushallinnon tehtävänä on suunnitella valtiollista politiikkaa. Huomattava osa keskusvirastojen ja ministeriöiden päivittäisestä työstä liittyy valtiontalouden suunnitelmien – toiminta- ja taloussuunnitelmien ja budjettiehdotusten – sekä näiden alojen lakisäateisten sektorisuunnitelmien tuottamiseen ja käsittelemiseen (Summa 1989, 4). Suunnittelua tehdään myös muuten kuin varsinaisen asiakirjojen tai sopimusten puitteissa.

Suunnittelun (jonka synonyymina käsitän myös *valmistelun*) tehtävänä on tuottaa aineistoa lopullisen päätöksenteon pohjaksi. Suunnittelua ja päätöksentekoa ei kuitenkaan voida erottaa toisistaan, sillä suunnittelun yhteydessä tehdään lopputulokseen monin tavoin vaikuttavia ratkaisuja (ks. Albrecht 1985, 38–39, Baum 1988, 35). Valmisteluelimet ja yksittäiset virkamiehet eivät korvaa poliittisia päättäjiä, mutta he eivät myöskään ole neutraaleja toimijoita.

Maatalouspoliittisilla päätöksillä ymmärretään kaikkia sellaisia tarkoituksia ja sitoumuksia – eksplisiittisiä tai implisiittisiä – joilla vaikutetaan maataloussektorin toiminnan luonteeseen, painotuksiin tai suuntaan. Näistä julkisen vallan sitoumuksista muodostuu harjoitettu maatalouspolitiikka (ks. Kettunen 1992, 9).

Maatalouteen heijastuvia päätöksiä tehdään kaikkialla yhteiskunnassa. Erityisesti maaseutuun ja elintarvikehuoltoon – ja kauppaan kuuluvia asioita käsitellään maa- ja metsätalousministeriön ohella myös muissa ministeriöissä. Tässä tutkimuksessa maatalouspoliittinen suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä rajataan maatalouden sektorihallintoon. Tarkasteltavana on keskushallinnon toiminta siten, että parlamentaarisen tason päätöksentekokäytännöt rajataan tutkimuksen ulkopuolelle.

2.3 Toimijoiden näkemykset suunnittelukäytäntöjen analyysin perustana

Hallinnollinen suunnittelu ja päätöksenteko etenevät harvoin niinkuin ne virallisesti esitetään. Organisaatioiden toimintaa ja edelleen tiedon hyödyntämistä ohjaavat vuosien kuluessa vakiintuneet kirjoitetut ja kirjoittamattomat säännöt. Tyypillistä on, että nämä säännöt ovat ainakin osin tiedostamattomia. Niistä on tullut rutiineja ja huomaamattomia itsestäänselvyyksiä ilman, että juuri tällaiset toimintaperiaatteet olisi joskus aktiivisesti tai tietoisesti "valittu".

Tällaisia "kirjoittamattomia sääntöjä" on tutkittu mm. analysoimalla hallinnon tuottamia suunnitteluasiakirjoja (Summa 1989) sekä nk. hallintokulttuurisia tekijöitä (ks. esim. Schein 1986, Kinnunen 1990, Temmes 1989).

Tässä tutkimuksessa hallinnon toimintaa lähestytään analysoimalla maatalouspoliittisten toimijoiden käsityksiä maatalouspoliittisesta suunnittelusta ja päätöksenteosta. Tutkimuksen eräs lähtöoletus on, että näkemykset valmistelun etenemisestä vaihtelevat vastaajasta ja hänen maatalouspolitiikkaan liittyvästä roolistaan riippuen. Toimijoiden näkemyksiä maatalouspolitiikan valmisteluprosesseista käsitellään **luvussa 4**.

Maatalouspoliittinen toiminta voidaan ymmärtää usealla tavalla. Tiedon aiheuttamaa toimintaa voivat esimerkiksi olla erilaiset muistiot, asiakirjat ja sopimukset, joissa ko. tietoa käsitellään. Nämä asiakirjat eivät aina välttämättä heijastu maatalouspolitiikan jatkovalmisteluun. Tieto muuttaa varsinaisia maatalouden käytäntöjä viime kädessä vasta silloin, kun se heijastuu tuottajien toimintaan.

Kaikki dokumentoitu toiminta ei siis vielä takaa käytännön toimintaa. Jos tiedon hyödyntämistä halutaan monipuolistaa tai kehittää, kannatta huomio kiinnittää niihin päätöksiin, joilla selvästi ohjataan maataloustuotantoa. Toimijoiden näkemyksiä eri valmisteluorganien merkityksestä maataloustuotannon ohjaamisessa tarkastellaan **luvussa 5**.

2.3.1 Tiedon hyödyntämiseen liittyvien arvo- ja intressidonnaisten lähtökohtien kartoittaminen

Toiminnan, ts. suunnittelu- ja päätöksentekokäytäntöjen, tarkastelu kuvaa tiedon hyödyntämisen edellytyksiä, mutta ei auta ymmärtämään tiedon hyödyntämiseen liittyviä arvo- ja intressidonnaisia lähtökohtia.

Vaihtoehtoisten lähtökohtien hahmottaminen on mahdollista analysoimalla eri osapuolten käsityksiä siitä, millaisia asioita hallinnon toiminnalla ensisijaisesti tulisi ratkaista tai saavuttaa. Näitä käsityksiä kutsutaan toimijoiden maatalouspolitiikkaa koskeviksi *ongelmakuviksi*.

Analyysin taustalla on näkemys, jonka mukaan vain osa yhteiskunnallisista olosuhteista ymmärretään ongelmiksi, ja vain osa niistä synnyttää poliittisen keskustelu- ja päätöksentekoprosessin (Lampinen 1988, 99). Ongelmakuvat kertovat siitä, mihin suuntaan eri toimijoiden mielestä hallinnon toimintaa ja tiedonhankintaa tulisi suunnata. Tiedon ja ongelmakuvien yhteys on kaksisuuntainen, sillä jo sisäistetty tieto ohjaa sitä, mitä asioita pidetään ongelmiana.

Analyysin avulla haetaan myös vastausta sille, mikä on ympäristöongelmien asema maatalouspolitiikan toimijoiden ongelmahierarkiassa. Tämä on oleellista ympäristövaikutuksia koskevan tiedon hyödyntämistä pohdittaessa. Maatalouspolitiikan toimijoiden ongelmakuvia käsitellään **luvussa 6**.

2.3.2 Tutkimuksen toteutus

Maatalouspolitiikan toimijoiden käsityksiä maa- ja metsätalousministeriön ohjaamasta valmistelusta ja päätöksenteosta sekä eri osapuolten ongelmakuvia selvitettiin teema-haastatteluin. Teemahaastattelu on ns. puolistrukturoitu haastattelumenetelmä. Toisin kuin ns. avoimessa haastattelussa haastattelun aihepiirit, teema-alueet, ovat tiedossa. Teemahaastatteluista puuttuu kuitenkin strukturoiduille haastatteluille luonteenomainen kysymysten muoto ja järjestys (Hirsjärvi ja Hurme 1988, 36).

Haastattelut tehtiin loka-marraskuussa 1993. Vastaajien edustamat tahot on esitetty taulukossa 1. Haastatteluissa ei tavoiteltu eri tahojen virallisia kannanottoja, vaan eri henkilöiden näkemyksiä.

Haastatteluja tehtiin yhteensä 22 kpl, joista kaksi lasketaan aiheeseen perehdyttäväksi taustahaastatteluiksi. Näitä kahta haastattelua ei ole käytetty varsinaisena tutkimusaineistona.

Haastatteluille esitettyjen kysymysten teemat:

- *tehdyt maatalouspolitiikan muotoutumiseen eniten vaikuttaneet ratkaisut*
- *mitkä seikat puolustivat tärkeinä nähtyjen päätöksen / päätösten tarvetta?*
- *mitä vaihtoehtoja olisi ollut?*
- *ovatko ko. kysymykset ja niistä päättäminen edelleen ajankohtaisia?*
- *mitkä seikat puolustivat / puolustavat päätöksen / päätösten tarvetta?*
- *mistä nyt pitäisi päättää?*
- *mikä on pahinta, mitä voisi tapahtua?*
- *kenen / keiden aloitteesta päätökset syntyvät?*
- *miten päätöksenteko käytännössä etenee: suunnitteluvaiheet.*
- *miten asioiden valmistelu voi katketa?*
- *miten jo tehdyt päätökset voivat raueta (esimerkkejä)?*
- *mikä on maatalouspolitiikalle asetettujen yleisten tavoitteiden vaikutus? mitkä tavoitteet ovat tärkeimpiä?*
- *kuka päättää; missä tärkeimmät ratkaisut tehdään?*
- *miten maatalouspolitiikan eri tavoitteiden toteutumista voidaan / voitaisiin seurata?*
- *miten päätöksen toteutuminen varmistetaan?*
- *miten esittämäsi tavoitteet otetaan huomioon päätöksenteossa?*
- *miten päätöksentekoon osallistuminen tapahtuu käytännössä?*
- *päätöksenteon ja valmistelun keskeisimmät ongelmat ja kehittämisehdotukset?*

2.3.3 Vastaajien ryhmittely

Eri toimijoiden rooli maatalouspolitiikan valmistelussa liittyy siihen kollektiiviin, jota ko. henkilö edustaa. Eri kollektiivien asema ja tehtävät politiikanvalmistelussa vaihtelevat puolestaan hyvin paljon. Niinpä eräät henkilöt seuraavat ja toteuttavat politiikan valmistelua työkseen, kun taas toiset osallistuvat enemmän tai vähemmän satunnaisesti

maatalouspoliittiseen keskusteluun. Siten on selvää, että eri henkilöiden tieto ja kokemukset maatalouspoliittisesta päätöksenteosta keskushallinnossa ovat hyvin erilaisia.

Osalle haastateltujen henkilöiden edustamista tahoista on mahdollista osallistua maatalouspoliittisia valintoja koskevaan keskusteluun komiteoiden, työryhmien ja muiden valmisteluelinten jäsenenä tai mahdollisuutta tulla virallisesti kuulluksi edellämainituissa elimissä suullisesti tai kirjallisten lausuntojen antajana.

Suunnittelun ja päätöksenteon avoimuus sekä epävirallisten yhteyksien hyväksikäyttö tarjoavat mahdollisuuden suunnittelun ja päätöksenteon seuraamiseksi myös niille, joille ei päätöksenteossa ole annettu virallista osallistumismahdollisuutta. Tehtäviin ratkaisuihin voidaan tällöin koettaa vaikuttaa *omaehtoisella suoralla osallistumisella* (Paldanius 1992, 22). Tällä tarkoitetaan julkiseen keskusteluun osallistumista esimerkiksi tiedotusvälineiden välityksellä.

Haastatteluaineisto jaetaan seuraavassa eri ryhmiin sen mukaan, millaiset muodolliset edellytykset vastaajilla on osallistua maatalouspoliittiseen päätöksentekoon (kuva 1). Ryhmittelyyn päädyttiin siksi, että osa vastaajista halusi antaa haastattelunsa nimettömänä eivätkä vastaukset edusta ko. organisaatioiden virallista kantaa.

Muodolliset mahdollisuudet osallistua maatalouspolitiikan valmisteluun ja toteutukseen vaihtelevat sen mukaan, missä valmistelun vaiheessa eri tahoja kuullaan. Seuraavassa kuvassa *tahot* on jaettu viiteen ryhmään. Jaottelu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että juuri kyseiset henkilöt osallistuisivat esimerkiksi maataloustuloneuvotteluihin.

Ryhmään yksi kuuluvat ne tahot, jotka osallistuvat maataloustuloneuvotteluihin ja ryhmään kaksi ne, jotka pääsevät vaikuttamaan erilaisiin työryhmiin osallistumalla. Viimeksimainittu osallistumismahdollisuus voi olla varsin satunnainenkin. Kolmannen ryhmän muodostavat haastateltujen tutkimuslaitosten edustajat, joita kuullaan politiikan valmistelussa tapauskohtaisesti. Neljänneksi ryhmäksi on nimetty aluehallintoa edustava taho. Viidenteen ryhmään on sijoitettu Fazer Oy, jolla on muodollinen mahdollisuus osallistua ainostaan etujärjestönsä (Elintarviketurvallisuusliiton) välityksellä sekä parlamentaarikko, joka tarkastelee maatalouspolitiikan valmistelua eduskunnasta käsin. Eri tahojen osallistumismahdollisuuksia käsitellään tarkemmin luvussa 4.

Seuraavissa analyysiluvuissa on kunkin vastauksen yhteyteen liitetty vastaajan edustaman tahon ryhmänumero (esim. ryhmä 1). Esitetyt sitaatit ovat esimerkkejä kaikista haastatteluissa annetuista vastauksista.

3 MAATALOUSPOLITIIKAN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ TUTKIMUSKOHTENA

3.1 Maatalouspolitiikan muutosvoimat

Maataloustuotannossa hyödynnetään luonnon prosesseja ja resursseja. Teknologian muutokset ovat kuitenkin vähentäneet maatalouden riippuvuutta luonnon asettamista ehdoista. Samanaikaisesti maatalouden aiheuttamien ympäristövaikutusten laajuus ja vakavuus on herättänyt arvostelua ja vaatimuksia tuotantoprosessien uudistamiseksi.

RYHMÄ 1. MAATALOUSTULONEUVOTTELUT:

MMM 1
 MMM 2
 MTK 1
 MTK 2
 MTK 3
 VM

RYHMÄ 2. TYÖRYHMIIN YM. VALMISTELUELIMIIN OSALLISTUMINEN:

Elintarviketeollisuusliitto
 Kemira Agro
 Kuluttajavirasto
 Salaojakeskus
 Valio Oy
 Ympäristöhallinto

RYHMÄ 3. TUTKIMUS:

HY: Mikkeli
 Kuluttajatutkimuskeskus
 MTTL
 PTT
 VATT

RYHMÄ 4. ALUEHALLINTO:

Mikkelin maaseutuelinkeinopiiri

RYHMÄ 5. MUUT:

Fazer Oy
 Kansanedustaja (oppositio)

Kuva 1. Vastaaajien ryhmittely

Maatalouden tuottavuus on alhainen verrattuna moniin muihin elinkeinoihin. Suomessa lyhyt kasvukausi ja tuotannon rakenne lisäksi alentavat tuottavuutta muihin maihin verrattuna. Maatalouden osuus työllisestä työvoimasta oli vuonna 1993 7 % ja sen osuus bruttokansantuotteesta alle 3 % (Tietovakka 1994).

Alhaisesta tuottavuudesta huolimatta kansallisen maataloustuotannon säilyttäminen on nähty monesta syystä tärkeänä. Tavoitteenasettelussa ovat painottuneet mm. aluepoliittiset ja turvallisuuspoliittiset näkökohdat. Maatalous ymmärretään maaseudun perusasutuksen säilyttämisen kannalta välttämättömänä elinkeinona. Talouden laskukautena maatalouden merkitys työllistäjänä on korostunut.

Kola (1991, 9) esittää maatalouspolitiikan seuraavanlaisena funktiona:

$$AP_t = f(P_{t-1}, VB_{t-1}, ES_{t-1}, K_{t-1}, I_{t-1}); \quad i = 0, 1, 2, \dots$$

Tämän mukaan maatalouspolitiikka (AP) ajan hetkellä t on funktio menneestä ja nykyisestä (ei vain maatalous-)politiikasta (P_{t-1}), arvoista ja uskomuksista (VB), taloudellisista ja yhteiskunnallisista olosuhteista (ES), vaihtoehtoisia keinoja ja niiden seurauksia koskevasta tiedosta (K) ja vaihtoehtoisten toimintatapojen vaikutuksista eri eturyhmiin (I).

Yhtälö osoittaa, että maatalouspolitiikan muotoutuminen on dynaaminen prosessi, jossa menneellä maatalouspolitiikalla ja ajan kuluessa kertyneellä tiedolla vaihtoehtoisista keinoista ja niiden seurauksista on tärkeä merkitys.

Maatalous 2000- komitea on ryhmitellyt maatalouspolitiikan tavoitteet seuraavasti (Komiteamietintö 1987:24, 113–122):

- tuotantopolitiikan tavoitteet
- rakennepolitiikan tavoitteet
- tulopolitiikan tavoitteet
- muut tavoitteet

Esimerkiksi tuotantopolitiikan tavoitteiden tärkeysjärjestys vaihtelee riippuen siitä, onko ensisijaisena päämääränä tuotannon tukeminen vai rajoittaminen. Tuotantoa tukevia argumentteja ovat mm. elintarviketurva, kausivaihtelu, viljelijöiden tulot, aluepolitiikka ja työllisyys. Tuotannon rajoittamista voidaan perustella valtiontaloudellisilla, kansantaloudellisilla ja kansainvälisillä näkökohdilla. Maatalous 2000-komitea esitti tavoitteeksi omavaraisuuden, mutta lisäsi, että tämä tavoite merkitsee kulutuksen ylittävää tuotantoa kausivaihtelun takia. (Kettunen 1992, 39–41, Komiteamietintö 1987:24, 116)

Suomessa harjoitettu maatalouspolitiikka ei olennaisesti eroa muiden Länsi-Euroopan maiden vastaavasta politiikasta (Granberg 1989, 96). Näissä maissa valtion puuttuminen maatalouselinkeinon toimintaedellytyksiin on ollut yleistä. Suomessa toisen maailmansodan jälkeinen asutustoiminta merkitsi tilamäärän kasvua ja keskimääräisen tilakoon pienenemistä. 1940-luvun lopulta 1960-luvun alkuun tultaessa tukipolitiikka kehittyi tulontasauspolitiikaksi. Järjestelmä sai nykyisen hahmonsaa, vaikka painotukset ovatkin sen jälkeen muuttuneet (Granberg 1989, 106, ks. myös Vihinen 1990).

Maatalouspolitiikan suunnannäyttäjänä – etenkin ongelmien määrittelijänä – on tuottaja järjestöillä ollut ratkaiseva asema eri Länsi-Euroopan maissa. Järjestöjen saavuttama asema on perustunut mm. niiden erityisominaisuuksiin. Tuottajajärjestöt ovat pystyneet toimimaan tiiviinä ja yhtenäisinä edunvalvontaosapuolina epäyhtenäisten, heterogeenisten ryhmien, kuten kuluttajien, veronmaksajien ja ympäristöryhmien rinnalla (Becker 1983, 385, Kola 1993, 29–30). Erityisesti säännöllisen tuloneuvotteluyhteyden saavuttaminen on ollut tuottajajärjestölle⁴ ratkaisevan tärkeää. Tulopoliittinen neuvotteluyhteys tehtiin lakisääteiseksi vuonna 1973. Järjestön asema vahvistettiin siten virallisesti (Virtanen 1987, 20–21).

Alkutuotantoon kohdistuvilla tuotantopoliittisilla ratkaisilla on huomattava merkitys siihen välillisesti liittyville elinkeinoaloille, kuten elintarvike- ja konepajateollisuudelle,

4. Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto (MTK) ja vastaava ruotsinkielinen keskusliitto Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund (SLC). Näihin viitataan jatkossa yhteisnimekkeellä "tuottajajärjestö".

lannoite- kemikaali- ja rehuteollisuudelle sekä kaupalle ja kuljetusalalle (mt., 15). Nämä alat onkin tässä tutkimuksessa ymmärretty eräiksi keskeisiksi maatalouspolitiikan toimijoiksi ja niiden edustajia on haastateltu kuvan 1 mukaisesti.

Elintarviketeollisuuden ja maatalouden vuorovaikutus on kaksisuuntaista. Teollisuuden tarpeet ohjaavat tuotantoa monin tavoin. Tuottajien ja jalostajien suoran vuorovaikutuksen (sopimusviljelyn) arvioidaan tulevaisuudessa lisääntyvän entisestään.

Suomessa maatalous on liittynyt tiiviisti metsätalouden harjoittamiseen. Viime vuosikymmeninä maa- ja metsätalous ovat eriytyneet toisistaan. Koneellinen puunkorjuu on vähentänyt metsistä saatavia työtuloja. Metsänomistajista myös yhä suurempi osa on kaupunkilaisia.

Maatalouden ulkopuoliset tekijät eivät selitä kaikkia elinkeinossa tapahtuvia muutoksia. Viljelijän kyvyt, rakenteelliset tekijät ja kulttuuri vaikuttavat toinen toisiinsa ja maatalouden kehitykseen (Galjart 1971, 36–39).

3.2 Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön virallisena tehtävänä on luoda edellytykset uusiutuvien luonnonvarojen kestäväälle käytölle, maaseudun vapaa-ajantoimintojen kehittämiseksi, sekä turvata uusiutuvista luonnonvaroista saatavien hyödykkeiden laatu (asetus 1285). Maatalouden ja siihen läheisesti liittyvän pienimuotoisen yritystoiminnan osalta tavoitteena on toiminnan ohjaaminen ja kehittäminen muuttuvissa olosuhteissa niin, että yritystoiminnan kilpailukyky ja korkealaatuisten elintarvikkeiden saatavuus turvataan (Komiteamietintö 1992:28, 74). Ministeriön organisaatio on esitetty kuvassa 2.

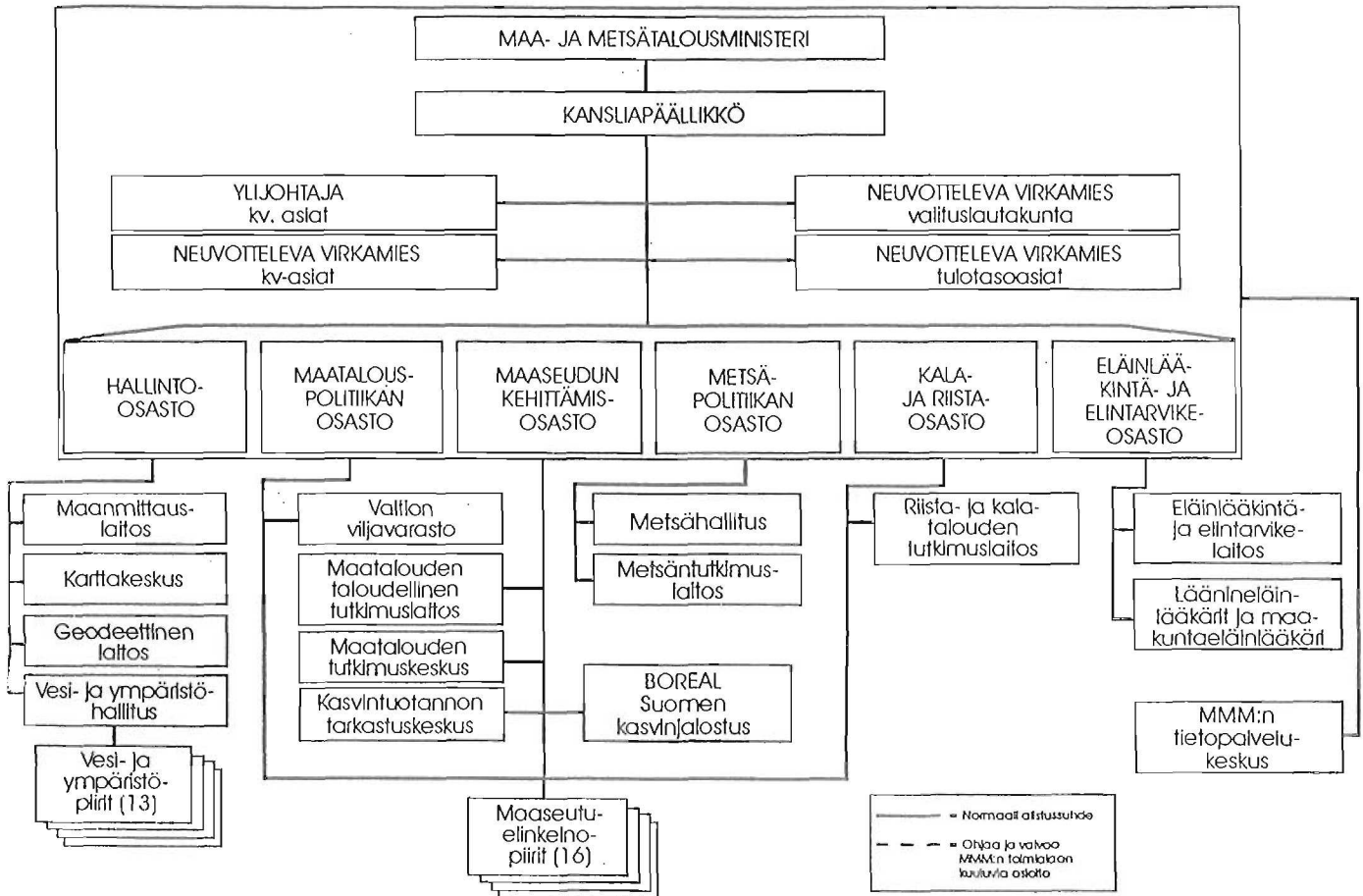
Maa- ja metsätalousministeriön sisällä toiminnan ohjaus perustuu tulosohtaukseen. Ministeriön osastojen sekä osaston toimialaan kuuluvien virastojen ja laitosten tulostavoitteet hyväksyy ministeri asianomaisen päällikön esittelystä.

Viime vuosien hallinnonuudistuksia on luonnehtinut pyrkimys hallinnon hajauttamiseen. Tämä on näkynyt mm. kuntien itsehallinnon kehittymisenä. Myös maataloushallinnossa päätöksentekoa on siirretty alue- ja paikallishallintoon.

Päätöksentekoa hajautettaessa on painotettu ministeriöiden asemaa hallinnonalan yleisohjaajana. Tulosohtausjärjestelmän puitteissa on pyritty vähentämään ministeriöiden roolia keskitettyjen ohjausjärjestelmien toimeenpanijana ja yksittäisten sisältökysymysten ratkaisijana (Ministeriö tulosohtaaajana 1990, 5–6, ks. myös Valtioneuvoston periaatepäätös... 1993, 11, 28). Toimintapolitiikkaa määritellessään ministeriön on valvottava, että poliittinen ohjaus välittyy sen alaiselle hallinnolle. Toimintapolitiikkaa muodostettaessa on otettava huomioon mm. hallitusohjelma, tulo- ja menoarvioesitys, eduskunnan ponnet ja vastaukset sekä valtioneuvoston periaatepäätökset. Myös komitea- ym. selvitykset sekä sidosryhmien ja pysyvien apuelinten kannanotot kuuluvat taustatekijöihin, joiden välittymisestä vastaa ministeriö (Ministeriö tulosohtaaajana 1990, 28).

Ministeriöiden tehtäviin kuuluu päätöksenteon koordinointi erityisesti silloin, kun lainsäädännössä tai soveltamiskäytännöissä on mahdollisuus tai vaara keskenään vastakkaisiin tuloksiin johtaviin tulkintoihin. Jo pelkästään lainsäädännön tarkoittaman kehitysuunnan toteuttamisvauhti saatetaan perustellusti katsoa poliittiseksi kysymykseksi. Ministeriön velvollisuus on vastata tällaisista ratkaisuista. (mt., 32.)

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN HALLINNONALAN ORGANISAATIO 1994



Kuva 2. Maa- ja metsätalousministeriön organisaatio

3.3 Maatalouspolitiikan valmistelun keskeiset välineet ja valmisteluelimet

3.3.1 Komitealaitos

Valtioneuvoston komiteoista antaman päätöksen (606/74) mukaan komiteat voidaan jakaa kolmeen tyyppiin. Komitea suppeassa merkityksessä on tilapäinen toimielin, jonka valtioneuvosto on asettanut selvittämään tai valmistelemaan tiettyä asiaa taikka toimimaan avustavana toimieliimenä valmisteltaessa tai käsiteltäessä tiettyä asiaa. Ministeriö asettaa kaikki hallinnonalansa tilapäiset toimikunnat sekä eräät erityis sää-dökseen perustuvat pysyvät komiteat.

Toimikunta on sellainen toimielin, jonka valtioneuvoston kanslia tai ministeriö on asettanut mainittua tehtävää varten. Neuvottelukunta, lautakunta ja neuvosto ovat puolestaan lain tai asetuksen nojalla taikka valtioneuvoston päätöksellä asetettuja komiteaa pysyväisluonteisempia toimieliimiä. (Suomen komitealaitos 1976, 12.)

Komiteatyöskentelyllä on maatalouspolitiikan valmistelussa pitkät perinteet. Sotien jälkeen maatalouspolitiikkaa on kokonaisvaltaisesti käsitelty kolmessa komiteassa: prof.

Westermarkin komitea työskenteli 1960-luvulla, prof. Suomelan maatalouskomitea 1970-luvun vaihteessa ja maa- ja metsätalousministeri Yläjärven Maatalous 2000-komitea 1980-luvulla (Kettunen 1992, 32, 46). Viimeisimmän maatalouskomitean (Komiteamietintö 1987:24) työtä jatkoi vuonna 1991 muistionsa jättänyt Maatalous 2000-tarkistustyöryhmä.

Maatalouspolitiikkaa on valmisteltu myös erilaisissa toimikunnissa. Hintalaki-toimikuntia on ollut useita. Vuonna 1975 asetettiin maatalouden tuotantopoliittinen toimikunta ja vuonna 1977 rakennepoliittinen toimikunta. Molemmat ovat Kettusen (1992, 33) mukaan vaikuttaneet maatalouspolitiikan muodostumiseen 1970- ja 1980-luvuilla.

3.4.2 Projektikohtainen valmistelu: työryhmät

Työryhmävalmistelu lisääntyi komiteavalmistelun kustannuksella 1970-luvun kuluessa. Julkisen sektorin kasvaessa ryhdyttiin kiinnittämään huomiota komiteavalmistelun vaatimien korkeisiin kustannuksiin. Toisaalta ryhmätyötyöskentelyllä katsottiin saavutettavan parempia tuloksia kuin yksilökeskeisellä työskentelyllä. Työryhmiä ehdotettiin käytettäväksi paitsi komiteoita korvaavina myös komiteatyöskentelyä täydentävinä orgaaneina. (Helander 1980, 201–202).

Tilapäisten komiteoiden ja työryhmien olennainen ero liittyy niiden ohjauksellisen aseman erilaisuuteen. Komitealaitos toimii poliittisen tason ohjausyksikköjen monisyisessä ohjauksessa ja työryhmät puolestaan vain ministeriöiden luoman normiston varassa (mt., 202).

Työryhmissä valmistellaan tyypillisesti ministeriön sisäisiä hallintorutiineja, kuten välittömästi taloudellisten resurssien kohdentamiseen liittyviä tehtäviä. Työryhmävalmistelu on laajentunut koskemaan myös laajempien kysymysten valmistelua. Varsin tavallista on, että työryhmiin osallistuu usean ministeriön edustajia.

3.4.3 Tulosohtaus ja tulosohtaminen

Tulosohtaminen lähtee ajatuksesta, jonka mukaan erilaisten organisaatioiden toimistokohtaisesta työnjaosta on siirryttävä tavoitteen tai kohteen mukaiseen työnjakoon. Tulosityksiköt on muodostettava niin, että ne tuottavat suoraan osan koko organisaation tuloksesta. Yksiköiden itseohjaus on mahdollista, kun luodaan palautemekanismeja ja tulosityksiköitä. (Vuorela 1990, 20.)

Tulosityksiköiden toimintaa ohjataan tulostavoitteilla, jotka eivät koske suoritteiden määrää vaan kokonaistulosta ja yksikön suhdetta toimintakenttäänsä. Se mikä on rationaalista koko organisaation johdon kannalta ei aina ole sitä jonkin osa-alueen tai tulosityksikön kannalta. (mt., 21.)

Hallinnonalakohtaisista tulostavoitteista sovitaan ministeriön ja sen alaisen hallinnon välisissä neuvotteluissa. Tulostavoiteneuvotteluissa on pohdittava myös tulkinta- ja painotustilanteita, joita syntyy hallinnonalan toimintapolitiikkaa muodostettaessa. Valtiovarainministeriön raportissa annetaan esimerkki juuri maatalouspolitiikasta: maataloushallinnolla on tuotantokykyä lisäävien tehtävien (rationalisointi, tilakoon suurentaminen) ohella maataloustuotantoa rajoittavia tehtäviä (tuotannonohjaus, kiintiöinti). Painotusten on tultava esiin tulostavoitteissa. (Ministeriö tulosohtajana 1990, 28.)

3.4.4 Tulo- ja menoarviosuunnittelu sekä maataloustuloneuvottelut

Tulosbudjetointi on tulosoajauksen väline, jolla asetetaan tulostavoitteet ja johdetaan resurssitarpeet. Toiminnoittaiset osabudjetit yhdistetään hallintoyksiköiden kokonaisbudjetiksi (Vuorela 1990, 23).

Ministeriöt suunnittelevat hallinnonalansa toimintaa erilaisten ohjelmien, valtakunnallisten suunnitelmien sekä toiminta- ja taloussuunnittelujärjestelmän (TTS) avulla. Tulosbudjetoinnin pohjalta tuotetaan toiminta- ja taloussuunnitelmat valtion tulo- ja menoarvioehdotusta varten siten, että tulostavoitteet ja niitä vastaavat määrärahopäättökset on kytketty yhteen. Hallinnonaloittaisen toiminta- ja taloussuunnitelman sisällöstä on säädetty valtiovarainministeriön päätöksessä TM 9216.

Hallitus antaa vuosittain pääluokittain markkamääräiset kehykset sekä toimintalinjoja ja tavoitteita koskevat kannanotot ja henkilöstökehityksen henkilötöyvuosina. Toiminta- ja taloussuunnitelmat laaditaan valtioneuvoston budjettiluonnoksen pohjalta ja siinä määritellään hallinnonalan varankäyttö tulevina viitenä vuotena. Ministeriöt kohdentavat hallituksen antamat kehykset ja muut määräykset alaiselleen hallinnolle. Ministeriöt saavat toiminta- ja taloussuunnitelmastaan valtioneuvoston hyväksymän palautteen.

Tiihonen ja Tiihonen (1990, 69–70) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että toimintatavoitteisiin perustuva suunnittelujärjestelmä on käytännössä kääntynyt pääläelleen: valtion budjetin määrärahat hallitsevat sektorisuunnittelua. Hallinnonalan kehittämistä koskeva keskustelu saattaa surkastua rahanjakokiistelyksi.

Maatalouspolitiikan valmistelussa tulo- ja menoarviosuunnittelu liittyy läheisesti maataloustuloneuvottelukäytäntöön. Maataloustuloneuvottelut, joiden pohjalta sovitaan tavallaan maatalouden työehtosopimuksesta, käydään valtion ja tuottajajärjestön välillä. Budjettiluonnos asettaa raamit valtion edustajien toiminnalle neuvotteluissa.

Kahdesti vuodessa – keväällä ja syksyllä – järjestettävät maataloustuloneuvottelut perustuvat maataloustulojärjestelmään, joka uudistettiin vuoden 1993 lopussa (laki maatalouden markkinajärjestelmästä, 1518/93). Uutta lakia käsiteltiin hallituksessa ja eduskunnassa loka-marraskuussa 1993 eli samaan aikaan, jolloin suurin osa haastatte- luista tehtiin.

Maataloustuloneuvottelujen asiakate on hyvin laaja. Yleisesti ottaen kaikki sellaiset asiat, jotka voivat välillisestikin vaikuttaa tuottajien tulotasoon käsitellään maataloustuloneuvotteluissa. Tavoitehintatuotteiden (maito, sian-, naudan- ja lampaanliha, kananmuna, ruis, vehnä, rehuohra ja rehukaura) hintojen lisäksi neuvotellaan mm. hinta- ja tulotuesta, markkinointikustannusten jakautumisesta valtion ja tuottajien kesken, verotuskysymyksistä, tuotannon ohjaamisen keinoista sekä erilaisista sosiaalipolitiikan kysymyksistä, kuten eläke- ja lomitusasioista: yleisesti ottaen kaikista maataloudesta saatavaan tuloon vaikuttavista toimenpiteistä.

Maataloustuloneuvotteluissa tehdään esityksiä maatalouspoliittisista toimenpiteistä. Neuvotteluissa tehtäviä ratkaisuja varten tarpeellisia tutkimuksia ja selvityksiä tehdään neuvottelujen ulkopuolella virkatyönä ministeriössä ja tutkimuslaitoksissa. Keskeisten uudistusten valmistelu tapahtuu usein erikseen perustettavissa työryhmissä.

Maataloustuloneuvottelijärjestelmä uusiutuu Suomen EU-jäsenyyden myötä. Tavoitehintajärjestelmästä luovutaan siirryttäessä unionin tuottajahintoihin. Valtioneuvosto on kuitenkin esittänyt, että tutkimuksista sekä niiden määrissä ja jakoperusteissa tehtävistä muutoksista sovitaan valtion ja tuottajajärjestöjen välisissä neuvotte-

luissa (HE 148/94). Neuvotteluiden voi olettaa koskevan tuottajien tulokehitykseen vaikuttavia seikkoja tätä laajemminkin.

4 NÄKEMYKSET MAATALOUSPOLITIIKAN VALMISTELUPROSESSEISTA

4.1 Tarkastelukriteerit

Tämän luvun tarkoituksena on antaa kuva siitä, miten maatalouspolitiikan valmistelu etenee eri toimijoiden näkökulmasta. Maataloushallinnossa tehtävää päätöksentekoa tarkastellaan tässä luvussa seuraavan kahden ulottuvuuden kautta:

- I Suunnittelu- ja päätöksentekovaiheiden sisältö
- II Valmisteluprosessien avoimuus ja eri osapuolten osallistumismahdollisuudet

Seuraavassa tarkasteltavien suunnitteluvaiheiden voidaan katsoa olevan luonteenomaisia systemaattiselle politiikan valmistelulle (ks. Bobrow ja Dryzek 1987, 21):

- * suunnittelun käynnistäminen; ongelmanmäärittely ja tavoitteenasettelu
- * tarkasteltavien toimintavaihtoehtojen valinta
- * vaihtoehtojen vaikutusten arviointi

Lisäksi tarkastellaan näkemyksiä siitä, miten maatalouspoliittisten päätösten vaikutuksia seurataan. Seurannan avulla kyetään selvittämään sitä, miten hyvin tavoitteiden saavuttamisessa on onnistuttu sekä toisaalta sitä, mitä tahattomia ja ei-toivottuja vaikutuksia valitut toimenpiteet ovat aiheuttaneet.

Haastateltavat henkilöt on ryhmitelty viiteen ryhmään sen mukaan, millaiset mahdollisuudet eri osapuolilla on osallistua päätöksentekoon. Tässä luvussa tarkastellaan suunnittelukäytäntöjä myös tästä näkökulmasta, ts. hahmotetaan sitä, miten hyvin tehty alustava jaottelu vastaa osapuolten osallistumismahdollisuuksien välisiä eroja.

Toimijoiden näkemyksiä tarkastellaan luvuissa 4.2. ja 4.3. Luvussa 4.4. tulokset kootaan yhteen.

4.2 Suunnittelu- ja päätöksentekovaiheet maatalouspolitiikan muotoilussa

4.2.1 Suunnittelun käynnistäminen; ongelmanmäärittely ja tavoitteenasettelu

Suunnitteluongelmien määrittely ja toisaalta suunnittelun tavoitteiden asettaminen voidaan ymmärtää saman asian eri puolina. Tavoite kuvaa useimmiten ongelmalliseksi määritellyn asian poistamista tai välttämistä. Esimerkiksi maatalouspolitiikan tavoite "tuottajien tulotason turvaaminen" perustuu ongelmaan "tuottajien mahdollisesti heikenevä tulotaso".

Haastatelluilta henkilöiltä kysyttiin näkemyksiä sekä ongelmanmäärittelystä että tavoitteiden asettelusta. Kysymykset koskivat kahta seikkaa:

- kuka suunnitteluongelmat määrittelee ja millaisin perustein, ts. miten suunnittelu-prosessi lähtee liikkeelle ja kenen aloitteesta
- mitkä ovat tärkeimmät harjoitettavan maatalouspolitiikan tavoitteet

Suuri osa haastatelluista piti ongelmanmäärittelyä luonteeltaan toteavana: ongelmat "havaitaan". Hallinnon toiminta on ennen kaikkea reagointia ulkoisten olosuhteitten muutokseen:

"En osaa sitä kovin hyvin kuvata, koska se on jotenkin... tavallaan sellainen liiankin ehkä itsestään selvä asia....kyllähän tämä ulkonainen ympäristön muutos vaikuttaa aika voimakkaasti, tämä EY-kysymys ja tietysti tämä taloudellinen tilanne ja nämä, niin ne on sellaisena alkuunpanijana ja sitten siitä lähtee keskustelu..." (RYHMÄ 1)

Aloite valmistelun aloittamiseksi voi tulla usealta eri taholta. Valmistelun käynnistymisessä ei ole havaittavissa selvää systematiikkaa. Seuraavat mahdolliset aloitteentekijät mainittiin:

- poliittiset päättäjät
- kansainväliset sopimukset ja velvoitteet
- keskushallinto, virkamiehet
- piirihallinto
- tuottajajärjestö
- teurastamot ja muu elintarviketurvallisuus

Suurimpien uudistusten todettiin hitaasti "kypsyvän" hallinnossa muun valmistelutyön yhteydessä:

"Kyllä ne sitten jotkut isommat hankkeet kypsyvät tavallaan tällaisen sisäisen keskustelun ja budjettivalmistelun ja toiminta- ja taloussuunnittelun ympärillä..." (RYHMÄ 1)

Aloite voi erään haastatellun mielestä lähteä MTK:n välityksellä jopa yksittäiseltä viljelijältä:

"joskus ihan jonkun yksittäisen henkilön kannanotto... se voi itse asiassa jalostua ihan lakiin asti... jos on aktiivinen niin saathan sinä asiaksi julkisuuteen mitä kautta vaan. Kyllä viljelijät ottaa hyvin paljon kontaktia joko ihan alueellisesti, meillä joka kunnassa on tuottajayhdistys.. Viljelijät voi samoin ottaa myös yhteyttä tuottajajärjestöön maakunnallisesti ja paljon soittavat myös MTK:hon..." (RYHMÄ 1)

Maataloustuloneuvotteluissa aloitteiden ottamista käsiteltäväksi ohjaavat prosessissa mukana olleen henkilön mukaan aloitteen konkreettisuus:

"... ruvetaan kartoittamaan niitä kysymyksiä, mitkä ensinnäkin on sen laatuksia, että niihin pitäisi löytää joku ratkaisu ja toisekseen sitten on senlaatuksia, että se ratkaisu mahdollisesti voisi liittyä tähän maataloustuloneuvotteluprosessiin ja että sieltä voitaisiin tavallaan saada joku järjellinen lopputulos. Jos on sellainen, että siinä ainoastaan keskustellaan jostakin asiasta, mutta lopputuloksena ei ole oikeastaan mitään lainsäädännöllistä tai valtioneuvoston päätökseen liittyvää toimenpidettä tai sitten jonkun rahan varaamista johonkin tarkoitukseen, niin se ei oikein istu siihen neuvotteluprosessiin..." (RYHMÄ 1)

Seuraavan henkilön mukaan maataloustuloneuvotteluihin tulee asia-aloitteita enemmän tuottajajärjestöltä kuin valtion neuvottelijoiden toimesta:

"Asiat voi kukin näistä neuvotteluosapuolista ottaa esiin... valtion budjetin kautta on ikäänkuin näitä rahoja pyöritetty... tuottajajärjestöt ovat tuoneet näitä omia vaatimuslistojaan ja niistä on sitten käyty neuvotteluja mitkä otetaan neuvottelun alaisiksi ja mitä ei missään

tapauksessa oteta... MTK tuo omissa nimissään sellaisen pitkän listan joka siinä sitten kyllä lyhenee neuvottelujen kuluessa..." (RYHMÄ 1)

Maatalouspolitiikan tavoitteiden asettaminen tärkeysjärjestykseen on useiden henkilöiden mielestä vaikeaa. Kysymykseen vastattiin etupäässä arvioimalla yleisesti maatalouspoliittista tavoitteenasettelua. Useat vastaajat arvostelivat harjoitettua politiikkaa linjattomuudesta ja lyhytjänteisyydestä. Pitkän aikavälin suunnittelun ja selkeiden tavoitteiden puute mm. heikentää viljelijöiden mahdollisuuksia suunnitella omaa toimintaansa:

"suurin kritiikki ja arviointi kohdistuu siihen päämäärättömyyteen ja linjattomuuteen... se ei ole.. valtion virkakoneiston vika vaan se on poliittinen ongelma myöskin..." (RYHMÄ 2)

"... seitsemänkymmentäluvun lopulla vielä ne, jotka olivat neuvontajärjestössä töissä, niin täsmälleen hyvällä omallatunnolla neuvoivat sitä, mitenkö yksityisen maatilayrityksen tuotantoa voidaan lisätä, koska sillä tavalla sen yrityksen kannattavuutta lisättiin. Tätä tehtiin siis valtion varoilla ja samanaikaisesti sitten nämä valtion viranomaiset sanoivat, että yli-tuotanto tässä nyt alkaa olla hirveän suuri ongelma. Kysyttiin sitä, että miten tämä nyt sitten on, että onko tämä meille omantunnon kysymys tämä, että tottakai me halutaan olla hyödyllisiä ihmisiä tässä valtakunnassa, eikä tehdä tyhjää työtä. He sanovat, että kuulkaa, teidän tehtävä on vahtia sen viljelijän etua, että kyllä me sitten taas tämän valtakunnan etua..." (RYHMÄ 2)

"mitään tällaisia pidemmän aikavälin tavoitteitahan ei ole missään asetettu... tai mitään tällaista johdonmukaista maatalouspoliittista linjaa esimerkiksi kymmenen vuoden päähän...Toisaalta se on selvää, että yksittäisiä viljelijöitä, eihän niitä voi mistään syyttää... Jos jollain tavalla haluaa kritisoida tätä nykyistä menoa, niin se on kyllä siinä, että ei se tuota minkäänkokoisia suunnittelun edellytyksiä näille varsinaisen politiikan kohteille, näille viljelijöille." (RYHMÄ 3)

"...asiat..silloin kun ne on vahvasti maatalouspoliittisia ja tuotantopoliittisia... niillä on ongelmana nopeat, toistuvat ja väärinajoitetut muutokset sekä sitten pikkutarkkuus.. jopa kasvukauden aikana muutetaan ohjeita usean kerran..." (RYHMÄ 4)

4.2.2 Tarkasteltavien toimintavaihtoehtojen valinta

Maatalouspolitiikan valmistelussa ei systemaattisesti verrata eri toimintavaihtoehtoja. Käytännössä vaihtoehtoista ratkaisusta, esimerkiksi päätöksestä luopumisesta, yleensä ainakin keskustellaan, vaikkei tätä keskustelua dokumentoitaisikaan suunnitteluasiakirjoihin.

Vastaajien mukaan vaihtoehtojen valinnalle on tyypillistä lyhyen aikavälin ratkaisujen suosiminen:

"kun tulee ongelma, esimerkiksi ylituotanto, niin siihen pyritään keksimään sitten sellainen lyhyen aikavälin ratkaisu. Ja kun tällainen ratkaisu on löydetty, niin se jää käytännössä pysyväksi ja mitään ei oikeastaan poistu, eli siinä mielessä ne vuosi vuodelta kumuloituu..." (RYHMÄ 3)

"...pitäisi päätöksiä suunnitella paremmin ensinnäkin, ja pitemmällä tähtäyksellä, että nythän tämä on ollut aika paljon sellaista vuosittain eteentulleen ongelman tilapäistä korjaamista, että vähän sellaista vapaapalokuntatyötä, kun olisi pitänyt tehdä kunnon nuohous, ettei syty tulipaloja..." (RYHMÄ 1)

"...esipuheessaan totes, "suomen sodanjälkeistä maatalouspolitiikkaa ovat leimanneet tilapäisratkaisut kauaskantoisissakin kysymyksissä.. " ...tän ajankohdan jälkeen... kolmekymmentä vuotta.. voi sanoa, että linja ei ole muuttunut miksiäkään.." (RYHMÄ 3)

Tällaista "pienien askelten politiikkaa" perusteltiin mm. sillä, että pienemmistä ratkaisuista on eri osapuolten helpompi saavuttaa yksimielisyys:

"...se uudistus, mikä tossa on ollut vireillä... se olisi tietysti aiheuttanut aika paljon kritiikkiä sitten kentällä siinä siirtymävaiheessa ja sen takia ei päätöksiä pystytty tekemään...onhan siellä toki jonkun verran tehty sitä, mutta sellaista laajempaa kertaremonttia ei ole tehty...aika pikkusina palasina..." (RYHMÄ 1)

"..Kyllä se on... tavattoman pientä etujen lyhytnäköistä ilman kokonaisnäkemyistä olevaa... sopimista..." (RYHMÄ 5)

Maataloustuloneuvotteluissa tukitarpeet ja muut ohjauskeinot sopeutetaan ko. vuoden budjetin raameihin. Esimerkiksi vientitukeen tarvittava rahamäärä vaihtelee satotason perusteella:

"...on tietysti aina sikäli useita vaihtoehtoja, että on monta tapaa niinkuin tähänkin asti ollut toteuttaa tietty tuloratkaisuraami... aina voidaan vuosittain todeta, että toi ja toi erä ei ole tänä vuonna oikein ole kohdallaan, mutta joku toinen sitten poikkeaa johonkin toiseen suuntaan. Mutta kun lopputulos kuitenkin voi olla vain yksi ja ainoa ratkaisu. Minä en tiedä sitten, miten me voidaan arvioida jollakin järjestelmällä prosessilla ja käytettävissä olevan ajan puitteissa, että pitääkö maidon tavoitehinnalla tehdä tota ja hintapoliittisella tuoda tota... Sen on mitä on tehty, on sanonut toisaalta budjettipoliittikka ja monta kertaa markkinatilanne ja muut, että minkä tuotteen mitään on voitu tehdä". (RYHMÄ 1)

Yhtenä syynä maatalouspolitiikan lyhytjänteisyyteen nähtiin sääolojen muutokset ja niiden aiheuttamat satovaihtelut. Nykyinen politiikantekotapa on tavallaan ainoa mahdollinen:

"...ei kyllä minun mielestäni riittävästi aina muisteta, että kun maatalouspolitiikkaa syytetään poukkoilusta, että meillähän on vuosittaiset satovaihtelut niin tavattoman suuret, että siinä mielessä, että ne on todella ne ongelmat eri vuosina erilaiset..." (RYHMÄ 1)

4.2.3 Vaihtoehtojen vaikutusten arviointi

Maatalouspoliittisten päätösten vaikutusten arviointi perustuu etupäässä suunnittelu- prosessiin osallistuvien edustajien tuomiin näkökulmiin ja asiantuntemukseen. Etenkin neuvotteluprosessien ulkopuolelle jääneiden tahojen edustajat näkivät, että vaikutusten arviointia voidaan parantaa valmistelupohjaa laajentamalla:

"tämä valmistelutyö... kun on suuret muutokset edessä, niin ainakin sitten käytettäisiin mahdollisimman laajaa valmistelupohjaa elikkä pyrittäisiin käyttämään kaikki mahdolliset resurs- sit...että tulisi kaikki näkökulmat esille..." (RYHMÄ 3)

Erilaisia ohjauskeinoja hyödyntämällä vaikutetaan laajasti maatalouden tuotantoedel- lytyksiin: ei siis ainostaan siihen tekijään, johon alunperin on haluttukin vaikuttaa. Useat haastatellut kaipasivat lakiehdotuksiin nykyistä laajempia ja selkeämpiä arvioita lakien ja muiden päätösten vaikutuksista:

"...tällaista kehittämistä olisi varmasti se, että lain perusteluissa olisi arviointi lain alue maaseutu- ja ympäristöpoliittisista ja myös työllisyyspoliittisten vaikutuksesta eikä pelkästään taloudelliset vaikutukset. Se yleensä tarkoittaa vain valtion taloutta..." (RYHMÄ 5)

"...meillä on yhtenä suurempana ongelmana kuitenkin aikalailla sektoroituneet eri aihepiirit ja osa-alueet esim. maatilatalous on yhtenä osana... tuotantoedellytyksiä selvitetään pelkästään maatalouden näkökulmasta ja sitten valtion talouden panostus on oma sektorinsa... Kolmantena irrallisena alueena on ympäristöasiat ja ympäristötalous laajasti ottaen. Ehkä tarvittaisiin enemmän paljon enemmän kaikkien näiden kolmen osa-alueen yhteistä pohdintaan ja tutkimusta ja selvitystä..." (RYHMÄ 3)

Lyhyen aikavälin päätösten suosiminen tarkoittaa mm. sitä, ettei pitkän aikavälin vaikutuksia juurikaan tarkastella. Tällaisia vaikutuksia ovat mm. ympäristövaikutukset. Niiden arviointi tulisi sisällyttää kaikkeen maatalouspoliittiseen päätöksentekoon:

"Sitten joudutaan ottamaan liian myöhään lusikan käteen...sen täytyy tulla joka päiväiseksi asiaksi... jokaisen ratkaisun, jokaisen kirjeen, jokaisen tutkimuksen yksi osa on se millä tavalla tämä asia liittyy ympäristönsuojeluun." (RYHMÄ 2)

Useiden haastateltujen henkilöiden mielestä ympäristönäkökohtien huomioonottamisessa ei olla tähän mennessä onnistuttu. Virallisen työryhmän toimintaan osallistunut henkilö arvosteli ympäristöasioiden sivuuttamista kokonaistarkasteluissa. Työryhmässä ympäristöasiat siirrettiin erilliseen jaostoon:

"...ympäristöasiat laitettiin ikään kuin jaostoon se oli yksi keino viedä ne pois kokouksesta yleiskokouksesta. Se oli hyvä tapa yleensä laittaa hankala asia niin kuin jaostoon jolloin sitä ei ole pakko käsitellä ja ottaa aina huomioon vaan sitten se on jaostosta tulee vaan joku yhden luvun sisältö joka sitten voidaan laittaa sinne mukaan..." (RYHMÄ 2)

Edellisille vastakkaisen näkemyksen mukaan systemaattisen ympäristöarvioinnin mu-
kaanottaminen on hyödytöntä. Vastaajan mielestä lyhyen aikavälin vaikutusten käsittely on jo sinällään turhan monimutkaista:

"Minä en tiedä, miten joku ympäristövaikutusten arviointi siihen toisi jotain uutta vielä. Tulisi vielä tietysti monimutkaisemmaksi, jos sitten tulee joku vielä sanomaan, että ei tämä käy, että ympäristön kannalta olisi parempi kuin tehtäisiin näin. Jos se on sitten sellainen, että se vaatii lisää rahaa..." (RYHMÄ 1)

Maatalouspoliittisten päätösten vaikutusten arviointi todettiin haastatteluissa monesta syystä vaikeiksi. Tärkeimpänä syynä pidettiin sitä, että maatalouspolitiikka rakentuu useista pienistä päätöksistä, joiden keskinäiset vaikutussuhteet tunnetaan huonosti. Jo erilaisia tukimuotoja on runsaasti ja ne kaikki vaikuttavat tuotannon suuntautumiseen omalla tavallaan:

"Valmisteluvaikeus on sitten, jos niitä kymmeniä eri tukimuotoja on... ... kun ne tehdään sitten yksi kerrallaan vaikka ne kuinka nipussa tehdään, mutta jos niitä kymmenenkin on yhtä aikaa ajallisesti hyvin lähellä tehtävänä, niin kuka on se henkilö, joka pystyy sen nahkakantisessaan elikkä korvien välissä funtsimaan, mitä tämä nyt kaikkienensa, meneekö tämä nyt ensinnäkin kaikille tavoitteet ja meneekö se tavoitteiden mukaan. Se on sellainen mahdoton yhtälö..." (RYHMÄ 3)

Lainsäädännön uudistusten aiheuttamien vaikutusten arviointia pidettiin ongelmallisena, sillä vaikutukset riippuvat tarkemmista soveltamisohjeista ja muodostuvista käytännöistä. Seuraavassa lainauksessa viitataan maatalouden markkinajärjestelmää koskevaan lakiin:

"Siitä on tavattoman vaikea tehdä mitään tällaista skenaariota miten se vaikuttaa... se laki nimenomaan... nämä tällaiset alemmanasteiset päätökset on tekemättä... eli niiden päätösten jälkeen on parempi sitä sitten lähteä arvioimaan mikä on se hintataso mihin me tulemme menemään...että on aina joku systeemi joko vienti tai interventio..." (RYHMÄ 1)

"...kaikkihan riippuu siitä millä tavalla aletaan toteuttamaan näitä päätöksiä..." (RYHMÄ 2)

Ympäristönäkökohtien sivuuttamista päätöksenteossa puolustettiin sillä, että käsiteltävillä uudistuksilla ei todennäköisesti ole merkittäviä ympäristövaikutuksia:

"Voi olla, että siellä käsitellään aika paljon sellaisia keinoja, joilla ei ehkä välittömästi olekaan vaikutusta ympäristöön..." (RYHMÄ 3)

Seuraavan näkemyksen mukaan ympäristövaikutuksia on lähinnä tuottajien tekemillä itsenäisillä ratkaisilla:

"...ympäristön kannalta nämä merkittävimmät päätökset on ollut ne, mitä nämä yksittäiset viljelijät ovat tehneet..." (RYHMÄ 1)

Ympäristövaikutuksia käsiteltiin useissa haastatteluvastauksissa muusta maatalous-politiikasta irrallisina asioina. Ympäristöongelmien uskottiin tavallaan hoituvan erillisillä ympäristötoimilla:

"...jälleen ympäristöasiaan mennäkseni, niin onhan meillä väkilannan hinnassa huomattavat ympäristöverot..." (RYHMÄ 2)

4.2.4 Tehtyjen päätösten toteutumisen ja aiheutuvien vaikutusten seuranta

Maatalouselinkeinossa tapahtuvia muutoksia seurataan useiden tilastollisten muuttujien avulla. Noin 1100 kirjanpito-tilan avulla seurataan maatalouden taloudellisen tuloksen kehittymistä. Rakennetekityksestä saadaan tietoa esimerkiksi tilojen määrää ja kokoa seuraamalla. Tuotantopolitiikan onnistumisesta kertovat mm. satojen tuotot määrät.

Tiettyjen päätösten vaikutusten seuranta onkin jo ongelmallisempaa. Vertailutason – eräänlaisen nollatason – asettaminen on vaikeaa. Muutosten yhteyttä tehtyihin päätöksiin on vaikeaa identifioida:

"...onko se niinkuin tuotantopoliittinen toimenpide sitten ollut menestys ja niin edelleen, niin siinä on aina se, että kun ei tiedetä, mitä nyt sitten olisi tapahtunut, jos ei olisi ryhdytty. Tietenkin voidaan sanoa, että joku kesannointi... voidaan arvioida, kuinka paljon suurempi viljelmä on meillä esimerkiksi olisi markkinoitavana, jos ei sitä olisi..." (RYHMÄ 1)

Tehdyn vapaaehtoisuuteen perustuvan päätöksen (tässä Maaseudun ympäristöohjelman) toteutumista seurataan periaatteessa eri tasoilla:

"...seurataan tätä hallinnollista toteutumista... myöskin... seuranta järjestetään tämän käytännön toimeenpanolle... kysymyksen on siitä että millä tavoin esim. tilastoidaan ja millä tavoin maatalouspuoli itse ryhtyy tietojensa tilastoimaan... Sitten on toisaalta kysymys siitä että pitää seurata myöskin sitä kun on ympäristönsuojelun toimenpiteet niin sitten niiden vaikutusta kuormitukseen... ja sitten tulee vielä tämä muutos ympäristössä eli vesissä..." (RYHMÄ 2)

Vaikutusten seuranta nähtiin eräästä näkökulmasta täysin mahdollottomana ajatuksena:

"Miten sitä voisi seurata?... Mitä ne kriteerit olisi?... Mistä tuota tietäisin, kun ei kukaan ole muukaan tässä maassa sitä ole oikein osannut.." (RYHMÄ 3)

4.3 Poliitikanteon avoimuus ja eri tahojen osallistumismahdollisuudet

4.3.1 Hallinnolliset osallistumiskanavat ja maatalouspolitiikan seurattavuus

Valmistelukäytäntöjen luomat osallistumiskanavat pitävät useiden henkilöiden mielestä maatalouspolitiikasta keskustelemaan liian suppeana ja muuttumattomana. Tällaiset näkemykset olivat yleisiä etenkin niiden henkilöiden piirissä, joilla kyseistä osallistumismahdollisuutta ei ollut:

"Kun laaditaan jotain uutta, niin siinä asetetaan, valtioneuvosto asettaa tai ministeri asettaa jonkun työryhmän ja ne pohtii sitä... keskustelu käydään siellä niissä kokouksissa, eikä sitä käydyä laajemmalti..." (RYHMÄ 3)

"... mutta kyllähän se nyt on sellainen aika sisäanlämpiävä ryhmittely siinä, joka toimii maa- ja metsätalousministeriö, MTK jne. niin siellä on kaikenlaisia sulonnoisuuksia keskenänsä vielä ja muuta. Se on aika sama piiri, joka niistä asioista on pitkän aikaa päättänyt..." (RYHMÄ 2)

"...se lepää muutaman ihmisen... harteilla että jotenkin tietysti näinhän se pitää olla... mutta se valmistelu ja tällainen kyllähän se täytyy olla useamman ihmisen harteilla..." (RYHMÄ 1)

Työryhmien kokoonpanot saattavat vaihdella mm. poliittisten voimasuhteitten mukaan. Edustajien nimeämistä pidettiin lähinnä satunnaisena tapahtumana. Muodollinen osallistumismahdollisuus esim. työryhmätyöskentelyyn ei vielä takaa tavoitteiden toteutumista:

"Se on kyllä ihan satunnaista mielestäni...se on kauheasti kiinni näistä verkostoista kuka missäkin sitten istuu ja siitä että yht'äkkiä joku kelpaa yhtenä vuonna ja toisena vuonna se ei kelpaakaan ja tietenkin siihen aina vaikuttaa tällaiset poliittiset näkökohdat ja muut... Sitten on se että jos joku määräys että ympäristönsuojelijan täytyy olla esim. joka komiteassa niin sitten siihen tulee sellainen harha että asiat on kunnossa... kun silti nämä saunaseurat taikka klikit tai jotkut muut hoitaukin sen asian ja ei tulekaan yhtäkkiä sinne asia valmisteltavaksi enää..." (RYHMÄ 2)

Useiden henkilöiden mielestä maatalouspolitiikan seuraaminen on vaikeaa. Järjestelmät ovat monimutkaisia ja valmistelu sulkeutunutta:

"Jos puhutaan maatalouden päätöksentekoprosessista niin sehän on hyvin monimutkainen. Se on niin vaikea että Suomessa hyvin harva osaa edes kaikki ne kiemurat. Ja sen takia on hyvin monelle päättäjälle vaikeaa saada kokonaiskuvaa..." (RYHMÄ 5)

"...tietysti se on yksi että siihen tulisi enemmän tahoja mukaan... olisihan se selvä parannus että siellä olisi enemmän tahoja mukana ja ehkä jollain tavalla se olisi avoimempaa että keskusteltaisiin enemmän... yksi hankaluus...että... hirveän monimutkainen tämä meidän sääntely kokonaisuutena sitä ei kun hyvin harvat pystyvät hallitsemaan, muuta kuin nämä jotka sitä tekee... jolloinka on vaikea vaikka olisi jossain... pystyä vaikuttamaan siihen..." (RYHMÄ 2)

Valmistelu saattaa olla niin suljettua ja salaista, että jopa tutkimuslaitosten on vaikeaa saada tietoa. Tämä heikentää päätöksentekoa palvelevien selvitysten ja tutkimusten tuottamista:

"...se, millä tavalla se laadittiin ja toteutettiin... siitä ei saanut esimerkiksi tutkimuslaitokset juurikaan tietoa...ei oikein saanut sellaista tietoa, että olisi pystynyt sitä tutkimaan..." (RYHMÄ 3)

Erään haastatellun mielestä nykyisenkaltainen hallinnon autonomisuus vie kokonaan pohjan demokratialta:

"Maatalouspolitiikan erityinen ongelma ja ehkä koko valtionhallinnon ja koko demokratian ongelma on hallinnon autonomisuus... meillä on liian autonominen hallinto erillään demokraattisesta.. päätöksenteosta" (RYHMÄ 5)

Osalle vastaajista maatalouspoliittisen päätöksenteon seurattavuus tai muu osallistumisen kehittäminen ei ole keskeinen tavoite. Erät heistä korostivat julkisuuden ja osallistumisen aiheuttamia ongelmia. Jo nyt yleinen maatalousvastainen mielipide vähentää järkevän ja pitkäjänteisen maatalouspolitiikan mahdollisuuksia:

"Tämä asia, että maataloutta aika pitkälle syytetään siitä, että se, tai sitten niistä asioista ei tiedetä tarpeeksi... niin se on kyllä tietysti vähän sellainen ammattiasia, että minä olen joskus verrannut, että eihän esimerkiksi meidän sosiaalipuolen järjestelmäkään suuri yleisö oikeastaan tunne, ainoastaan ne asiat, mitkä tulee omakohtaisesti..." (RYHMÄ 3)

"Se, että suuri yleisö tai sanotaanko veronmaksajat tai miten se kuvataankaan, niin eivät ymmärrä sitä ehkä, että mikä olisi todella välttämätöntä tehdä... rakennepoliittinen tuki tai joku tällainen, niin se heti tulee, siihen tulee voimakasta poliittista vastustusta. Että eihän nyt taas anneta maatalouden tukia. Tämä oikeastaan vesittää sitten ne toimenpiteet, jotka ehkä olisi tehokkaimmat ja samalla sitten myös ne toimenpiteet, jotka ei oikeastaan vaatisi valtion rahoitusta ollenkaan, niin nekin jää toteuttamatta..." (RYHMÄ 3)

Työryhmäosallistumisen laajentamista myös arvosteltiin. Muodolliset osallistumismahdollisuudet on tavallaan annettu liian monille:

"...en minä nyt kattavasti pysty sanomaan, mutta ehkä meillä liikaa tuijotetaan siihen, että täytyy olla kaikkien tiettyjen ryhmien edustajat, kun pitäisi ehkä enemmän valita niitä yhteistyökykyisiä asioita ajattelevia ihmisiä. Ja tämä monta kertaa vaikeuttaa, että työryhmästä tulee liian suuri..." (RYHMÄ 1)

Julkisen keskustelun ulottamista maatalouspolitiikan valmisteluun vastustettiin siksi, että valmistelu ja lopullinen päätöksenteko nähtiin jyrkästi eri asioina. Valmistelu on rationaalista ja objektiivista tiedon hyödyntämistä, johon politiikkaa ei missään muodossa tulisi sotkea:

"Asiapohjalla realistisesti tosiseikat huomioonottaen asiantuntijoiden pitäisi eri vaihtoehtoja punnita ja esittää ne sitten myöskin päättäjälle. Ja jos se päätös sitten, se päätöshän useimmiten on poliittinen päätös, että se poliittinen päätös tehtäisiin sitten tietoisena niistä vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista..." (RYHMÄ 1)

"Kyllä valmistelua tarvitaan ja eikä kaikki valmistelu voi olla sanomalehtien palstoilla... se pilataan, julkisuus pilaa sen asian asiallisen valmistelun, siihen tulee kaikennäköiset poliittiset intohimot sitten mukaan... että saattaa hyvinkin asia mennä ihan mönkään sitten..." (RYHMÄ 2)

Eräät henkilöt ulottivat rationaalisuusvaatimukset koskemaan myös lopullista päätöksentekoa. Maatalouspolitiikkaa koskevat erimielisyydet tulisi haudata "järkevä" ja johdonmukaisen maatalouspolitiikan nimissä. Tavoitteena tulisi olla "yhteisen linjan" ja "kansallisen konsensuksen" saavuttaminen. Ristiriitojen käsittelyyn ei oltu tyytyväisiä:

"... pitäisi tehdä tällainen... kansallinen konsensus siitä, että me harjoitamme maatalous-tuotantoa... tullaan yhteen sellaiseen epäkohtaan, mikä on koko meidän yhteiskunnassa järkyttävä... tämä hajanaisuus, että meillä ei ole sellaista yhteistä linjaa, vaan tämä on tällaista jatkuvaa älytöntä riitelyä, kun puhutaan kuitenkin kansallisesta edusta... tulisi löytää sellainen kansallinen konsensus siitä, että mikä asema me maataloustuotannolle itse asiassa haluamme..." (RYHMÄ 2)

"...minun mielestäni vaikeuttaa meillä siis maatalouspoliittisesti järkeviä päätöksiä kaikkein eniten, että se on tällaista vastakkainasettelua ja politikointia ja hirveän pitkälle puoluepolitiikointia... kun pitäisi asioita ajatella pitkällä tähtäyksellä, todella sellaisia järkeviä ratkaisuja elinkeinon ja maaseudun kannalta..." (RYHMÄ 1)

"...kyllä meidän nyt lopultakin pitäisi päästä yksimielisyyteen siitä, että mikä tämän Suomen maatalouden tulevaisuus on... kun kaikki kuitenkin leipää syödään..." (RYHMÄ 2)

4.3.2 Eri tahojen osallistumismahdollisuudet

Muodolliset osallistumismahdollisuudet kertovat vain osan eri tahojen vaikutusvallasta maatalouspolitiikan muotoilussa. Kahdesta muodollisesti toisiaan vastaavista tahoista vain toisella voi olla käytössään vaikutuskanavia, joilla se saa äänensä kuuluville. Tästä tarjoavat esimerkin erilaiset elintarviketeollisuuden yritykset:

Valio Oy:

"Voin sanoa, että kyllä Valio yrityksenä kokonsa ja asemansa vuoksi saa kyllä hyvin äänensä kuuluville. Ja sillä tavalla, että kun me olemme niin keskeisessä asemassa, niin aika paljon olemme jo valmisteluvaiheessa mukana ja sitä kautta se vaikuttaminen on mukanaolemista asioissa enemminkin kun pelkkiä kannanottoja esitettyihin kysymyksiin..."

Elintarviketeollisuus ylipäätään:

"...kovan työn takana tällainen äänen kuuluviin saaminen on... jos joudutaan menemään hallituksen puheenjohtajan ja näiden korkeiden ylimpien johtajien kautta pääministerille ja sanoa, että me halutaan tällaista ja tällaista muutosta, niin silloin se päätöksentekomekanismi meidän kannalta ei ole mikään joustava sitä ei voi parhaalla tahdollakaan sanoa... jos se on normaalia... se päätöksentekomenettely... niin silloinhan me keskustelemme asioista virkamiestasolla ja toteamme että asiat on näin..."

Eräiden elintarviketeollisuusyritysten perustama Elintarvikeryhmä-93 korosti yleisökampanjassaan avoimen kansainvälisen kilpailun tuomia etuja kuluttajille. Ryhmä vaati tuottajahintojen laskemista Euroopan unionin hintatasolle. Tuottajille tämä takaa ryhmän mukaan sen, että suomalaiset elintarvikemyymälät jatkossakin käyttävät kotimaisia raaka-aineita (Halpahintajärjestelmä elintarvikkeisiin 1993).

Elintarvikeryhmä-93:een kuuluvat mm. Fazer Oy, Huhtamäki Oy, Saarioinen Oy ja Paulig Oy. Ryhmän perustaminen osoittaa, että ko. yritykset eivät luottaneet elintarviketeollisuuden muodollisiin osallistumismahdollisuuksiin vaan he halusivat vaikuttaa päätöksentekoon suoran osallistumisen keinoin. On huomattava, että ko. yritykset eivät

ole tuottajaomisteisia yrityksiä. Niiden intressit eivät siten ole yhteydessä tuottajien tavoitteisiin, kuten on laita ns. pellervolaisten yritysten suhteen (esimerkkinä Valio Oy).

MTK:lla on vahva virallinen ja käytännön osallistumismahdollisuus:

"...kyllä tässä itse asiassa MTK on aika paljon vartijana. Siinä pyritään tietysti olemaan mukana tässä lainsäädäntötyössä, työryhmissä, kehittelyasioissa niin paljon kuin mahdollista ja ainakin jos pyydetään ylipäätään. Monastihan nyt MTK:sta onkin edustus erilaisissa komiteoissa ja muissa vastaavissa... Sillä pyritään siihen, että tulisi tavallaan tällainen viljelijä tai etujärjestönäkökulma... kyllä se sellaista yhden sortin lobbausta, jos näin sanotaan, on vähän huonokin kaiku sillä sanalla. Mutta kysehän on siitä, että moniin, huomattavan moniin asioihin voidaan vaikuttaa silloin, kun niitä valmistellaan."

Tuottajat pyrkivät osallistumaan maatalouspolitiikkaan myös suoraan:

"...tyypillisiähän ovat maatalouspoliittisen päätöksenteon osalta sellaiset, että karvalakki-lähetystö tulee maa- ja metsätalousministeriöön ja tietenkin joskus aina MTK:kin sanomaan, että muuten tämä on ihan hyvä... mutta toi meidän kunta, joka on nyt sen rajan eteläpuolella, niin kun se vaan nostetaan tuohon pohjoispuolelle..." (RYHMÄ 3)

Valtion viranomaisista maaseutuelinkeinopiirit voivat vaikuttaa keskushallintoon vakiintuneiden kanavien välityksellä:

"...kyllä tieto menee ja monesta kautta ja monella tapaa..."

Valtiovarainministeriöllä on vahva virallinen asema maatalouspolitiikan valmistelussa:

"VM kutsutaan tällaisiin kaikkiin merkittäviin työryhmiin ja meidän kautta kiertää raha-asiavaliokunnan listat, jolloin me päästään puuttumaan niihin... kaikkiin raha-asiavaliokuntaan meneviin asioihin voidaan puuttua VM:ssä, ellei ole jo aikaisemmin oltu mukana sitä koskevassa päätöksenteossa..."

Sen sijaan muille viranomaisille julkiseen keskusteluun osallistuminen saattaa olla var-teenotettavin mahdollisuus saada tavoitteita eteenpäin:

"Sanotaan, että julkista keskustelua herättämällä ehkä pitkälle... kuluttajan näkökulmasta näitten asioiden tarkasteleminen ihan uusi asia oikeastaan, että sitä ei ole ollut kuin 2-3 vuotta... että ei siinä ole kovin helppo... päästä vaikuttamaan ja nythän tämä maatalous-puolihan on ollut sitä mieltä että tuontimaksut ym. eivät olekaan mitään kuluttajapolitiikkaa eikä niitä pitäisi siitä näkökulmasta katsoakaan... kyllä ne vaikutukset kuitenkin ulottuu kuluttajiin" (RYHMÄ 2).

4.4 Vastausten tarkastelu: maatalouspolitiikan valmistelun sisältö ja luonne

Maatalouspolitiikan valmistelu etence eri tahojen esillenostamien ja erilaisia reittejä välittyvien aloitteiden pohjalta. Uutta tietoa käytetään herkemmin ongelmanmäärittelyn pohjana, jos ongelma on muotoiltavissa totuttuun muotoon (esimerkiksi rahanja-kokysymykseksi).

Maataloushallinnon suunnittelua ja päätöksentekoa leimaa jo valmisteluvaiheesta lähtien yksimielisyyden vaatimus. Keskeisten neuvotteluosapuolten on hyväksyttävä uudistusaloitteet: muussa tapauksessa asian valmistelu ei etene. Niinpä onkin selvää, että tuottajajärjestön asema institutionalisoituna neuvotteluosapuolena antaa sille etuaseman aloitteidentekijänä verrattuna muihin maatalouden intressiryhmiin.

Konsensusvaatimus antaa järjestölle myös mahdollisuuden muiden tekemien aloitteiden hylkäämiseen tai valmistelun jarruttamiseen. Maataloustuloneuvottelujen lisäksi maa- ja metsätalousministeriö käy epävirallisia keskusteluja tuottajajärjestön kanssa. Uusien aloitteiden "läpimenon" todennäköisyys halutaan kartoittaa (ks. myös luku 5.2. s. 35).

Osallistumismahdollisuuksiin perustuvassa vastaajien ryhmittelyssä MTK:n edustajien liittäminen samaan ryhmään maa- ja metsätalousministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa vaikuttaa perustellulta. Sen sijaan muiden ryhmien sisällä osallistumismahdollisuudet saattavat erota suurestikin.

Maatalouspolitiikan toimenpiteet vaikuttavat usein laajasti maatalouden toimintaedellytyksiin. Poliitiikan keinojen ristiriitaisuus tunnustetaan avoimesti (Kettunen 1992, 36). Maatalouspoliittisten päätösten vaikutuksia ei haastattelujen perusteella kuitenkaan systemaattisesti arvioida ja yhteensovitetta. Keskenään ristiriitaisten tavoitteiden saavuttamiseen pyrkiminen ilman systemaattista toimenpiteiden arviointia lienee syy siihen linjattomuuteen, josta eräät haastatellut maatalouspolitiikkaa syyttivät.

Ongelmien toisistaan irrallista käsittelyä kuvaa useiden haastateltujen suhtautuminen maatalouden aiheuttamiin ympäristöongelmiin. Nämä ongelmat nähdään mahdollisiksi ratkaista muusta maatalouspolitiikasta erillisin ympäristötoimenpitein.

Käytännössä toimenpide-esityksiä valmistelevat toimijat joutuvat asettamaan maatalouspolitiikan tavoitteet tärkeysjärjestykseen valmistelun eri vaiheissa. Jo aloitteita hyväksyttäessä he päättävät siitä, millaiset ongelmat nähdään kipeimmin ratkaisua vaativina ja niin ollen jatkotoimenpiteiden arvoisina. Ristiriitaiset tavoitteet painottuvat jollakin tavoin läpi koko suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin. Näin tapahtuu huolimatta siitä, ovatko toimijat tietoisia mahdollisista vaikutuksista suhteessa eri tavoitteisiin. Painotukset eri tavoitteiden välillä voivat vaihdella päätöksestä riippuen.

Maatalouspolitiikan sisältö painottuu siis päätös päätökseltä tiettyyn suuntaan. Tavoitteiden välinen tärkeysjärjestys muodostuu ikään kuin huomaamatta ilman, että sitä sanottaisiin avoimesti julki. Yksittäisistä päätöksistä syntyy kumuloituvasti maatalouspolitiikan strategia, joka voi olla jossain määrin epäjohdonmukainen.

Pitkäjännitteisen maatalouspolitiikan linjan puuttumista perusteltiin maataloustuotannon riippuvuudella sääolosuhteista. Tämä tarkoittaa sitä, että tuotantoon liittyvän epävarmuuden aiheuttaman yrittäjäriskin kantamisen katsotaan kuuluvan ainakin osittain valtiolle. Tuloksena on jatkuva nopeiden suunnantarkistusten kierre, jonka puitteissa pidemmän aikavälin tavoitteet voivat hukkua.

Maatalouselinkeinossa tapahtuvia muutoksia seurataan tiettyjen muuttujien valossa, jotka kertovat uusien mahdollisten ongelmien esiintulosta. Sen sijaan jatkuvien suunnantarkistusten vaikutuksia ei systemaattisesti seurata. Siten maatalouspolitiikan yhteydessä ei voida puhua nk. oppivasta säätelystä (*adaptive management*) (Holling 1978).

Nykyistä käytäntöä kuvaa vertaus maatalouspolitiikasta eräänlaisena termostaattina, joka korjaa maataloudessa tapahtuneet häiriöt takaisin tasapainotilaan. Tämä tasapainotila ymmärretään maatalouden luonnollisena tai optimaalisena järjestyksenä. Käsityksen mu-

kaan maatalouspolitiikan tavoitteet ovat ennalta annettuja: ainostaan keinojen vaikutavuudesta on mielekästä keskustella.

Useiden haastateltujen kannanotot viittasivat edellisen kaltaiseen ajattelutapaan. Maatalouspolitiikan valmistelu nähtiin toimintana, jonka tehtävänä on korjata maatalouden häiriöt "järkevällä" tavalla. Tosiasioiden ymmärtäminen luo edellytykset maatalouspoliittiselle konsensukselle. Suunnittelun katsotaan perustuvan objektiiviseen ja poliittisesti neutraaliin tietoon (ks. Keränen ja Mäkitalo 1987, 11).

Näkökulma sisältää oletuksen arvoksimielisyydestä. Hallinnon tehtävänä on edistää yhteiskunnan yleisiä, kaikille yhteisiä päämääriä. Tällaisen yhteiskunnallisen konsensusnäkömyksen on katsottu olevan konservatiivinen, status quota vahvistava ajattelutapa. (Keränen ja Mäkitalo 1987, 10-11.)

Arvoksimielisyyden oletus tekee ymmärrettäväksi sen, miksi maatalouspolitiikan valmisteluun liittyviin julkisuus- ja avoimuusvaateisiin suhtauduttiin epäillen. Valmistelutyön vaikea seurattavuus ei haastateltujen mielestä ole ongelma, sillä kansalaicia laajasti kiinnostavia, demokraattisen kontrollin piiriin lukeutuvia valintoja ei tehdä. Näkökulman edustajista suuri osa näki julkisen keskustelun yksipuolisesti vain häiritsevän valmistelutyötä.

Konsensusnäkökulmaa edustavat vastaajat on ohjeisessa kuvassa (kuva 3) asetettu ruutuun A.

Toiseen ruutuun B on sijoitettu vastaajat, joiden mielestä valmistelussa tehtäviä ratkaisuja ohjaavat ennen kaikkea tiettyjen tahojen intressit. He korostivat maatalouspoliittisten toimenpiteiden erilaista kohdentumista eri tahoihin. Intressillä vastaajat tarkoittivat eri osapuolten välittömiä etuja, kuten taloudellista hyötyä tai haittaa.

Tämän näkökulman mukaan yhtä maatalouden optimaalista tasapainotilaa ei ole, vaan optimaalisuus riippuu siitä, kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Maatalouspolitiikan kiistakysymykset eivät koske keinojen välistä tehokkuutta, vaan myös politiikan päämääriä.

Tyypillistä tähän ruutuun sijoitetuille henkilöille oli myös se, että he näkivät valmisteluprosessin aikana tehtyjen ratkaisujen vaikuttavan oleellisesti maatalouspolitiikan sisältöön. Valmistelua ja lopullista poliittista päätöksentekoa ei siten heidän mielestään voi erottaa toisistaan.

Osa myös tämän ryhmän vastaajista korosti "oikeaa tietoa" päätöksenteon perustana, mutta ristiriitojen ja erimielisyyksien katsottiin johtuvan ennen kaikkea vastakkaisista intresseistä.

Ruutuun C sijoittuu vain yksi haastatelluista henkilöistä. Hänen mukaansa valmistelussa tehtäviä ratkaisuja ohjaavat arvovalinnat. Eri osapuolten mahdolliset näkemyserot eivät johdu vain siitä, miten vaikutukset kohdentuvat, vaan myös siitä, miten eri osapuolet arvottavat näitä vaikutuksia.

Ruudun B ja C vastaajista varsin monet katsoivat, että valmistelun pelisääntöjä tulisi muuttaa siten, että tehdyt valinnat selkiintyisivät entisestään. Tehtävistä ratkaisuksista on voitava käydä kriittistä julkista keskustelua.

Verrattaessa ruutujen A ja B vastaajia huomaa, että ruudun A vastaajat edustavat maatalouteen perinteisesti tiiviisti sitoutuneita tahoja. Ruudun B vastaajat sen sijaan ovat suurelta osaltaan tunnettuja maatalouspolitiikkaa kritisoivia tahoja. Ei kenties olekaan kovin yllättävää, että "maatalouspolitiikan keskiössä" toimivat tahot – todennäköisesti tiedostamattaan – eivät kaipaa toimintaansa puututtavan, kun taas "kriitikot" kaipaavat politiikantekoon lisää valintojen ja päätöksentekoperusteiden systemaattista jäsentämistä.

On huomattava, että yhdessä tapauksessa samaa tahoa (MTK) edustavat haastatellut henkilöt sijoittuvat eri ryhmiin. Käsitykset politiikan valmistelun luonteesta ovat osittain yksilöllisiä: tavallaan "maailmankatsomuksellisia". Yleisesti ottaen vaikuttaa kuitenkin siltä, että näkemykset ovat varsin selvästi sidoksissa tiettyyn kollektiiviin.

A: "OIKEA TIETO OHJAA VALMISTELUA"

Elintarviketeollisuusliitto
Kemira Agro
Mikkelin maaseutuelinkeinopiiri
MMM 1
MMM 2
MTK 1
MTK 3
MTTL
PTT
Salaojakeskus
Valio Oy

B: "TIETYT INTRESSIT OHJAAVAT VALMISTELUA"

Fazer Oy
HY: Mikkelä
Kuluttajatutkimuskeskus
Kuluttajavirasto
Parlamentaarikko (oppositio)
Ympäristöhallinto
VATT
VM

C: "TIETYT ARVOLÄHTÖKOHDAT OHJAAVAT VALMISTELUA"

MTK 2

Kuva 3. Näkemykset maatalouspoliittisen valmistelun luonteesta ja mahdollisten ristiriitojen syistä.

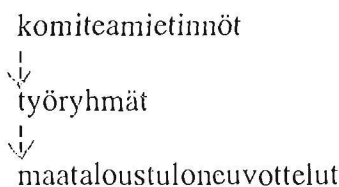
5 NÄKEMYKSET ERI VALMISTELUELINTEN MERKITYKSESTÄ MAATALOUSPOLITIIKAN MUOTOILUSSA

5.1 Tarkastelunäkökulma

Tässä luvussa tarkastellaan eri valmistelutasoilla tehtävien ratkaisujen merkitystä maataloustuotannon ohjauksessa. Tarkoituksena on selvittää millainen mahdollisuus eri valmistelutasoilla hyödynnetyllä tiedolla on jalostua tiedoksi, jota yksittäinen tuottaja käyttää toimintansa perusteena.

Eri valmistelutasojen yhteyksiä kuvataan usein kuvan 4A kaltaisella kaaviolla (s. 40). Tiedon hyödyntämisen kehittämisen yhteydessä korostetaan eri päätöksentekoportaiden nivomisesta siten, että ko. tieto tulee hyödynnettyä kaikilla portailla (nk. *tiering*) (Lee ja Wood 1978, sit. Lee ja Walsh 1993, 131).

Mallin mukaan seuraavassa tarkasteltavien valmisteluelinten tulisi liittyä hierarkkisesti – toisiinsa seuraavasti:



Tässä luvun aineistona on vastaajien näkemykset siitä, millaisena he näkevät eri valmisteluelinten roolin maatalouspolitiikan muotoilussa (alaluku 5.2.) ja vastaavatko nämä käsitykset edellä kuvattua teoreettista mallia (alaluku 5.3.).

5.2 Komiteamietintöjen, työryhmien ja maataloustuloneuvottelujen ohjausvaikutus

Useat haastatellut henkilöt pitivät **komiteamietintöjä** maatalouspolitiikan strategisina linjanvetoina:

"Ne on sitten enemmän tai vähemmän antaneet pohjia seuraavien vuosien sekä budjettipolitiikalle että sille lainsäädännölle, mitä maatalouspuolella on ollut..." (RYHMÄ 1)

Komiteamietintöjen nähtiin vaikuttavan maatalouspolitiikan muotoutumiseen kuitenkin varsin hitaasti. Mietinnöt eivät anna sitovia velvoitteita jatkotoimenpiteitä ajatellen:

"... kyllä tietysti tätä strategista suunnittelua tehdään.. kyllä kaikissa merkittävissä asioissa jonkinlainen porukka on ollut miettimässä.. mutta käytännön toteutus on usein ollut sellaista... professori Westermärkin komitea muistaakseni vuonna -63.. teki sellaisia ehdotuksia maatalouden tukijärjestelmän kehittämiseksi, jotka toteutu vasta... 80-luvun lopulla ..kaikki ei ole toteutunu vielääkään..." (RYHMÄ 3)

Useat haastatellut näkivät maatalouspolitiikan muotoutuvan yksittäisten päätösten pohjalta tietynlaiseksi. Pitkän tähtäimen suunnittelulla – komiteamietinnöillä tai vastaavilla asiakirjoilla – ei siten ole ratkaisevaa merkitystä:

"Siis (sen sijaan), että olisi tehty joku tietynlainen poliittinen päätös jonkin suuntaisesta politiikasta ja sen jälkeen ruvettu tekemään niitä yksityiskohtia vaan... että maatalouspolitiikassa niinkuin monessa muussakin asiassa tämä kokonaisuus on muodostunut enemmän niistä yksittäisistä toimenpiteistä, joilla on kuitenkin ollut tietysti tietty suuntansa tai ne on osa jonkinlaisesta kokonaisuudesta..." (RYHMÄ 1)

"...kyllähän meidän maatalouspolitiikkahan on ollut hyvin.. ehkä nyt on väärin sanoa, että se on ajautumista.. mutta se on ollut hyvin niin tasaista, että.. että siellä ei mitään mäkiä ja laskuja pitkänä ajanjaksona näy..." (RYHMÄ 3)

Työryhmien merkitys maatalouspolitiikan ohjauksessa on moniulotteinen. Työryhmien avulla tietyt intressiryhmät pääsevät mukaan valmisteluun ja näin ne epävirallisesti myös sitoutuvat työryhmän tekemään esitykseen, mikäli se on yksimielinen. Yksimielisyyden saavuttamista pidetäänkin siten tärkeänä. Tällainen esitys muuttuu varsinaisessa päätöksenteossa (valtioneuvostossa tai eduskunnassa) hyvin harvoin.

"...on oikeastaan koettu usein rasitteenakin se, että meillä on niin paljon erilaisia työryhmiä, että joskus liian pienestäkin asiasta asetetaan työryhmä... se on osittain varmaan tällainen historiallinenkin kehityksen tulos... mutta tietysti se osittain johtuu siitä, että tässä on näitä intressitahoja kuitenkin aika monta näissä maatalouspolitiikan kysymyksissä... Ja kyllä se sitten, jos työryhmä tekee jonkun esityksen, varsinkin, jos se on kohtuullisen yksimielinen, niin kyllä se aika pitkällä on sitten myöskin se lopputulos..." (RYHMÄ 1)

Työryhmien perustamiselle ei ole olemassa suurta kynnystä. Perustamiseen liittyy joskus eräänlaisia ritualistisia piirteitä. Tällöin ryhmän tarkoituksena on vain toissijaisesti ratkaista tietty ongelma. Ensisijaista saattaa sen sijaan olla ulkoisen kuvan antaminen, jonka mukaan ongelma on tiedostettu ja asiaa ollaan ratkaisemassa.

"Eikö se ole yleinen, vähän niinkuin vitsin tapaiseksi tullut, että aina kun tulee ongelmia, perustetaan työryhmä ja menee joku aika, niin ei enää muisteta, että sellainen työryhmä on yleensä perustettukin... sanotaan vaan, että uudestaan, perustettaisiin tällaista työryhmää." (RYHMÄ 3)

Valmisteluprosessi voi pysähtyä työryhmätasolle mm. seuraavissa tapauksissa:

* Työryhmien aikaansaannokset voivat jäädä ns. pöytälaatikkoon. Valmistelutyö ei tuota varsinaista päätösehdotusta. Joissain tapauksissa tiedon hyödyntäminen ei ilmene edes julkisina dokumentteina:

"... on tyypillistä, että siis eri intressiryhmät tuovat epäkohtia omalta alaltansa ensin ja sitten katsotaan, että ottaako se tulta...Työryhmän aina saa kasaan... mutta siitä eteenpäin... Kyllä ministeriön osastopäällikkö pystyy pitämään jonkun asian hyvin tiukasti pöytälaatikossa yksin... jos jonkun....varpaat tulee kipeäksi, niin asia ei etene..." (RYHMÄ 2)

"...silloin kun jokin esitys valmistuu, niin silloin tapauskohtaisesti katsotaan, pyydetäänkö siitä lausunnot vai ei ja sitten osastopäällikkö tai vastuualueen päällikkö antaa jollekin sitten tehtäväksi jatkaa..." (RYHMÄ 1)

* Julkiset dokumentit saattavat toisaalta käsitellä ko. asiaa vain hyvin yleisellä tasolla ilman, että niissä tehtäisiin konkreettisia ehdotuksia jatkotoimenpiteiksi:

"...aika suuri osa näistä työryhmätöistä, työryhmien aikaansaannoksista, muistioista niin jää sellaisiksi pohdiskeluiksi asiasta, ja ei sitten johda mihinkään..." (RYHMÄ 1)

Useat vastaajat korostivat **maataloustuloneuvottelujen** ja siten koko maataloustulojärjestelmän merkitystä maatalouspolitiikan muotoutumiselle:

"Minun mielestäni se on ykkönen, se on se maatalouden työehtosopimus... hyvin yleisesti on tapana ollut sopia periaatteessa maataloustulotulopäätöksen yhteydessä joitakin tällaisia muita asioita, esimerkiksi nyt mikä liittyy välillisesti ympäristöpolitiikkaan..." (RYHMÄ 2)

Neuvottelut nähtiin haastateltujen henkilöiden mielestä yhtäältä keskeisenä päätöksen-tekotilanteena, toisaalta lähinnä tulopolitiikan yksityiskohtien hiomisena:

"Sehän on tiukoissa raameissa... siinä lasketaan maatalouden toteutuneet tuotot ja maatalouden toteutuneet kustannukset ja katsotaan, mikä on se ero, ja onko se se taso josta edellisenä keväänä sovittu... onko se saavutettu. Jos on saavutettu niin sitten hyvä, mutta jos ei... siinä vaiheessa tietysti yritetään haarukoida ja miettiä muihin palkansaajaryhmiin ja vertailla eroja.. voidaanko siitä tuen tasosta poiketa." (RYHMÄ 1)

Erään haastatellun mukaan maataloustuloneuvottelut ovat muutakin kuin suoraviivaista laskelmien tarkastelua. Neuvottelut luovat pelitilanteen, jossa on sijaa myös taktikoinnille:

"...siitä tulee tällainen kuva, että no niin, ne veti sitten sivusta veti välistä, kun henkilö oli poissa, joka vastaa tästä asiasta..." (RYHMÄ 1)

Komiteoissa ja työryhmissä päätettyjen asioiden käytännön toteutus saattaa pysähtyä maataloustuloneuvotteluihin:

".. se..aika vahvasti on sitten vaikuttanut siihen, että niistä ei ole päätöksiä saatu aikaan, koska nyt kuitenkin tähän tämän tulolain kautta ne on nämä muutokset käytännössä sitten jollakin tarkkuustasolla sovittava maataloustuloneuvotteluissa... on tehty joitakin selvityksiä, mutta kun ne on tulleet tuloneuvotteluihin esityksinä, ne on sitten sinne käytännössä pysähtynyt..." (RYHMÄ 1)

Maataloustuloneuvotteluissa saatetaan myös tietystä asiasta päättää täysin eri tavoin kuin mitä aiemmin esimerkiksi työryhmässä on sovittu:

"...oli mikä sopimus, ohjelma tai työryhmä tai mikä päätös tahansa niin yhtäkkiä tulee joku maataloustuloneuvottelu jossa sitten kävellään ihan kaiken yli..." (RYHMÄ 2)

Neuvotteluissa tehtyjä päätöksiä ei käytännössä juuri enää muuteta, vaikka periaatteessa valtioneuvosto ja eduskunta asiasta vielä päättäisivätkin. Maataloustuloneuvottelujen pohjalta tehtävät päätösten ehdotukset asetetaan usein vielä lausuntokierrokselle ennen lopullista, virallista päätöksentekoa. Annettavilla lausunnoilla ei kuitenkaan ole merkitystä tehtävän ratkaisun kannalta:

"... ei sen jälkeen muistaakseni koskaan.. muutettu... eihän muilla työmarkkinoillakaan muuteta palkkaratkaisuja jos on sovittu..." (RYHMÄ 1)

"...laissa sanotaan jotenkin niin, että valtioneuvosto tekee aina päätöksiä sen mukaan kun maataloustuloneuvotteluissa on asioista sovittu. Se on ollut sellainen hyvin vaikeasti kirjoitettava kohta, koska kyllä se on usein merkinnyt sitä että aikalailla tarkkaan sitten valtioneuvoston päätös (on) sen mukainen niin kuin siellä neuvotteluissa on sovittu..." (RYHMÄ 1)

Tiedon hyödyntämisen jäämistä maatalouspolitiikan yleistä tavoitteenasettelua käsittelevälle tasolle pidettiin yhtenä maatalouspolitiikan vaikeimmista ongelmista. Valtakunnallisella tasolla asetetut tavoitteet eivät toteudu tarpeeksi tehokkaasti:

"...on ollut sellaisia, jotka niinkuin yhteiskunnan kannalta hyviä ajatuksia, mutta ne taas ei implementoidu sinne viljelijään asti... tämä juuri, että se signaali ei tahdo mennä sinne perille asti, sinne mihin se kuuluisi. On ne nähty aina kaikissa virallisissa kannanotoissa, mutta käytännön toimenpiteet eivät ole kuitenkaan jälkikäteen katsellen tuottaneet sitä tulosta..." (RYHMÄ 3)

Haastatteluissa esitettiin myös epäily, jonka mukaan useita maatalouspoliittisia päätöksiä tehdään epävirallisesti, suljettujen ovien takana "kabineteissa". Tehtyjen virallisten päätösten perusteet eivät ole vakuuttaneet tutkijaa:

"...mitä on koittanut selvittää... mitkä ovat perusteet erilaisille tuille... niin sieltä sitten törmää sellaisiinkin lopullisperimmäisiin syihin, että ne on jossakin kabinetissa sovittu... mutta sitä ei voikaan nyt kirjoittaa sillä lailla eduskunnan pöytäkirjoihin tai valiokuntapapereihin, vaan se on kirjoitettu ihan eri lailla, jolloinka sitä on tavattoman vaikea selvittää, että miten kummassa tässä nyt sitten... siinä saattaa olla kytkyksissä jotain muita päätöksiä, jotka on tehty..." (RYHMÄ 3)

Tuottajajärjestön ja maa- ja metsätalousministeriön välillä käydäänkin myös epävirallisia neuvotteluja:

"... me voitaisiin se... maataloustuottajien näkökulma, saada kyllä mukaan niihin juttuihin silläkin lailla, että me siinä valmisteluvaiheessa pidettäisiin yhteyttä... ja niinhän me pidetäänkin... ne lukee jatkuvasti niitä meidän eri luonnoksia ja antaa niihin kommentteja..." (RYHMÄ 1)

5.3 Linjapäätösten ja taktisten ratkaisujen suhde

Maatalouspolitiikan valtakunnalliset, pitkän tähtäimen linjanvedot ohjaavat lyhyen aikavälin politiikantekoa varsin väljästi. Esimerkiksi komiteamietinnöt eivät varsinaisesti sido tulevaa valmistelua. Mietinnöistä sekä erilaisten työryhmien raporteista muodostuu siten usein eräänlaisia ohjelmajulistuksia, joiden seuraaminen jää riippumaan lyhyen tähtäimen neuvotteluista sekä kansallisten ja kansainvälisten olosuhteitten kehityksestä. Näin käy siitäkin huolimatta, että keskeiset osapuolet sitoutuvat muodollisesti periaatepäätöksiin.

Haastatteluaineisto viittaa selkeästi siihen, että kuvan 4A mukainen päätöksenteon hierarkkinen rakentuminen ei vastaa maatalouspolitiikan valmistelun todellisuutta. Kuva 4A voidaan ymmärtää myös tiedon hyödyntämistä esittävänä mallina. Sen mukaan tieto suodattuu ylemmiltä hierarkiatasoilta alemmille.

Kuvassa 4B havainnollistetaan maatalouspolitiikan valmisteluprosesseissa hyödynnettävän tiedon eriytymistä sen mukaan, millaiseen päätöksentekoon valmistelu liittyy. Valmistelutyössä prosessoidaan jatkuvasti suurta määrää tietoa. Osaa tästä tiedosta työstetään työryhmissä ja komiteoissa. Maataloustuloneuvotteluissa sekä erilaisissa epävirallisissa neuvotteluissa käsitellään lisäksi hallinnon ulkopuolelta, poliittisilta päättäjiltä, alue- ja paikallistasolta ja muilta yhteiskunnan sektoreilta tulevia ennakoimattomia viestejä.

Maataloustuloneuvotteluilla on keskeinen rooli maatalouspolitiikan ohjauksessa. Tieto, jota on hyödynnetty komiteoissa tai työryhmissä ei välttämättä vaikuta maatalouden harjoittamiseen tai sen tuotantoedellytyksiin. Esimerkiksi työryhmäpäätöksissä käytetyn tiedon jatkohyödyntäminen on ehdollista, ts. tietoa hyödynnetään, jos se on yhteensovittavissa neuvotteluosapuolten (valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja tuottajajärjestön) lyhyen tähtäimen tavoitteiden kanssa. Kompromissien etsiminen tällaisten neuvottelujen avulla voi tarkoittaa sitä, että kysymyksiä puidaan hyvin pitkälle virkamiestasolla ennen kuin ne alistetaan varsinaiseen poliittiseen käsittelyyn.

On kuitenkin todennäköistä, että yleisellä tasolla asioita käsittelevät asiakirjat otetaan jollain tavalla huomioon politiikan jatkovalmistelussa. Caplanin (1982, 84) mukaan tiedon käyttöä ei pitäisi käsittää aikarajatuksi tapahtumaksi, vaan kertautuvaksi prosessiksi. Luvussa 3.1. esitetyn funktion perusteella voidaan olettaa, että maatalouspoliittisella järjestelmällä onkin vahva "organisaatiomuisti".

Toisaalta eräät tutkijat puhuvat tiedon poliittisesta käytöstä. Tällä tarkoitetaan tiedon symbolista merkitystä. Tietoa kerätään ja muokataan ilman, että sitä varsinaisesti käytettäisiin hyväksi päätöksenteossa. Tiedon keruu on ritualistinen vakuus sille, että ulkopuolisten asenteet pysyvät päätöksenteolle myönteisinä. (Feldman ja March 1981, 182, Lampinen 1992, 45).

Eri ryhmien antamissa haastatteluvastauksissa oli jonkin verran eroja. Ryhmän 1 vastaajien näkemyksille oli tunnusomaista se, että monet heistä korostivat valmistelukäytäntöjen tarkoituksenmukaisuutta. Totutulle tavalle valmistella maatalouspolitiikkaa ei juuri nähty olevan realistisia vaihtoehtoja. Esimerkiksi "pienten askelten politiikkaa" puolustettiin sillä, että maatalouden tuotanto-olosuhteet muuttuvat heidän mukaansa niin nopeasti, ettei pitkäaikaisten, avointen strategioiden muotoilu ole mielekästä. Tämä vastaa luvussa 4.4. esitettyä näkemystä maatalouspolitiikasta rationaalisena, häiriöt korjaavana mekanismina.

Eri ryhmien vastaajat olivat yksimielisiä siitä, että maataloustuloneuvotteluilla on keskeinen rooli valtakunnallisen politiikan muotoilussa. Siten tuottajajärjestöllä on muita paremmat mahdollisuudet osallistua politiikan muotoiluun. Lähes kaikki keskeiset toimenpiteudistukset tuodaan neuvotteluihin päätettäväksi. Vaihtoehtoisesti niistä päätetään jossain muussa neuvottelutilanteessa, johon etujärjestöllä on mahdollisuus osallistua.

Neuvottelujen ulkopuolelle jäävien intressiryhmien osallistuminen politiikan muotoiluun jää helposti muodolliseksi: ainakaan tavoitteiden toteutumisen seuranta ei ole mahdollista.

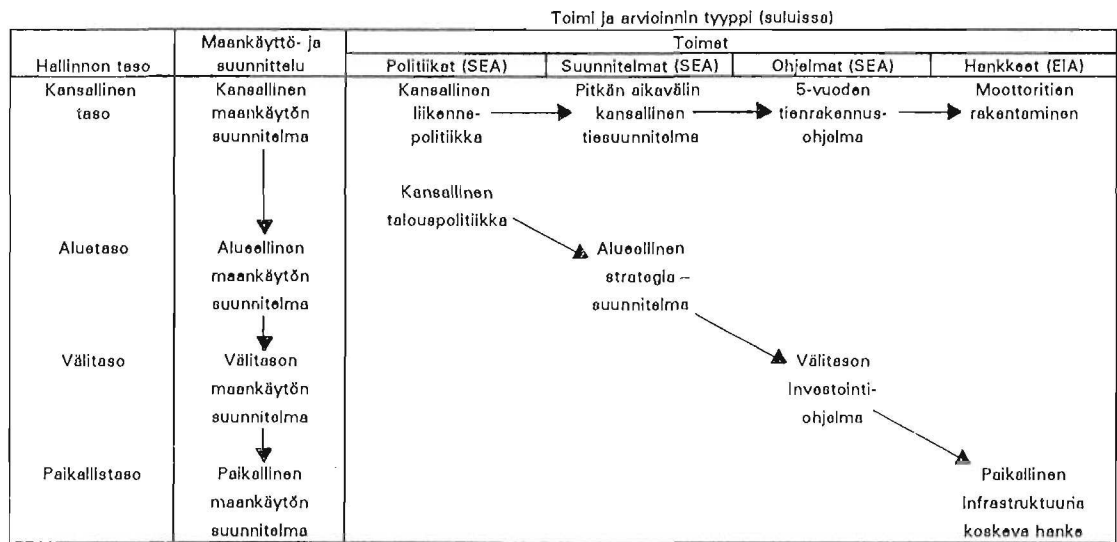
Lisäksi on vielä todettava, että maatalousneuvotteluissa päätettyjenkään ratkaisujen vaikuttavuudesta ei ole varmoja takeita. Eri päätösten merkitykseen maataloustuotannon ohjaamisessa ja edelleen tiedon hyödyntämisen muotoon näiden päätösten yhteydessä vaikuttaa myös eri päätösten yhteisvaikutus.

Päätökset voivat antaa jopa täysin vastakkaisia signaaleja itse tuottajille, ts. kannustavat toimijoita hyvin erityyppiseen toimintaan. Tilanne johtuu maatalouspolitiikan tavoitteiden välisestä ristiriidasta. Tietyissä tapauksissa toimenpiteitä kyetään yhteensovittamaan, mutta esimerkiksi tuottavuuden kohottamiseen pyrkivien ratkaisujen ja ympäristönsuojelunäkökohtien välillä saattaa ilmetä ristiriitaisuuksia.

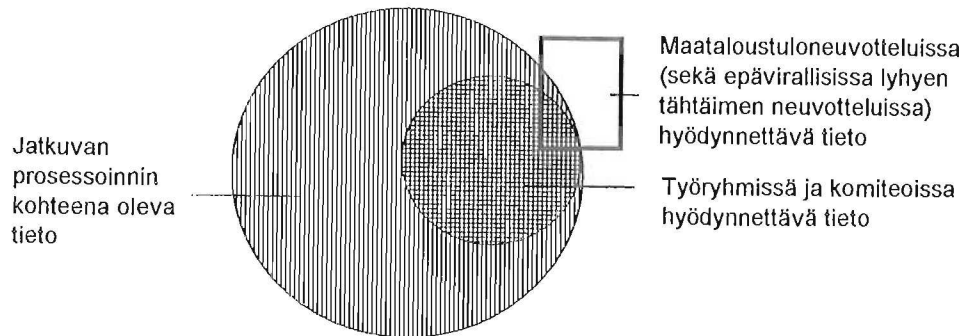
Maatalouspoliittista päätöksentekoa on etenkin maatilahallituksen lakkauttamisen jälkeen hajautettu alue- ja paikallistasolle maaseutuelinkeinopiireihin ja kuntiin. Nämä orga-

nisaatiot tekevät tärkeitä ratkaisuja ylhäältäpäin tulevien velvoitteiden ja suositusten painottamisessa⁵.

Päätösten ohjaavuuteen vaikuttavat aina myös päätöskohtaiset seikat, lähinnä valittu ohjaustapa. Vapaaehtoisuuteen perustuvien päätösten näkyminen tilatason toiminnassa riippuu alue- ja paikallistason organisaatioiden aktiivisuudesta ja luonnollisesti viime kädessä tuottajien tekemistä ratkaisuista. Päätösten toteutumista ja aiheutuvia vaikutuksia ei systemaattisesti seurata, mikä vähentää järjestelmän kontrollointimahdollisuuksia.



Kuva 4A. Toimien ja arviointien järjestys yhdistetyssä suunnittelujärjestelmässä (Lee ja Wood 1978, sit. Lee ja Walsh 1992, 131. Suom. Törrö 1994).



Kuva 4B. Maatalouspolitiikan valmisteluelimet ja hyödynnettävän tiedon eriytyminen.

5. Alueiden organisaatioiden roolista maatalouden ympäristönsuojelussa ks. Niemi-lilahti ja Vilkki 1994, 42-45.

6 MITÄ TIEDOLLA HALUTAAN RATKAISTA: ERI OSAPUOLTEN ONGELMAKUVAT

6.1 Tarkastelunäkökulma

Tiedon hyödyntämiseen politiikan valmistelussa vaikuttaa oleellisesti se, mitä sillä halutaan ratkaista. Tässä luvussa syvennetään luvussa 4 sivuttua maatalouspolitiikan ongelmanmäärittelyyn liittyvää kysymyksenasettelua.

Suunnittelu on luonteeltaan ongelmanratkaisua. Organisaatioiden määritelmiin sisältyy ajatus niistä hallinnonalan ongelmia ratkovina eliminä, eräänlaisina "organisoiuina ratkaisuina" (Dery 1984, 93). Ongelmanmäärittely on se viitekehys, jonka puitteissa tiettyjä hallinnollisen ohjauksen muotoja harkitaan. Ilman tätä kehystä ohjaus, ts. valitut ratkaisut, eivät olisi mielekkäitä; *ongelma* tekee politiikasta *ratkaisun*.

Suurin osa haastatelluista henkilöistä näki "oikeisiin havaintoihin" perustuvan "oikean tiedon" ratkaisevan sen, mihin kysymyksiin maatalouspolitiikan valmistelussa haetaan ratkaisua. Maataloushallinto tuottaa päätösehdotuksia asioista, joille on *havaittu* olevan tärkeää tehdä jotain. On kuitenkin väitetty, että ongelmat eivät ole objektiivisesti havaittavia itsenäisiä kokonaisuuksia "jossain ulkopuolella", vaan pikemminkin lopputuloksia, jotka syntyvät tietystä tavasta tarkastella todellisuutta. (Dery 1984, 4–6, Schwarz ja Thompson 1990, 33, 59)

Tässä luvussa valotetaan sitä, missä määrin eri valmistelun ja päätöksenteon osapuolten käsitykset maatalouden ongelmien kiireellisyydestä ja tärkeydestä ovat yhteneväisiä. Analyysi antaa yleiskuvan siitä, mitä eri henkilöiden mielestä maatalouspolitiikan ratkaisuilla tulisi ensisijaisesti saavuttaa.

Analyysi ei esittele toimijoiden tietoisesti määrittämiä valmiita suunnitteluongelmia, vaan kuvaa haastateltujen henkilöiden eri tapoja painottaa toivottavan tulevaisuuden tilan eri ominaisuuksia. Ihmisten erilaiset tarpeet ja toisistaan poikkeavat arvojärjestelmät oikeuttavat puhumaan erilaisista *ongelmakuvista* (Söderbaum 1986, 15).

On muistettava, että ongelmien ratkaiseminen ei ole mahdollista aiheuttamatta muitakin kuin aiottuja vaikutuksia. Ongelmakuvien avulla eri asioiden ensisijaisuudesta eri toimijoille voidaan tehdä johtopäätöksiä yleisellä tasolla. Ryhmien väliset erot kertovat tiedon hyödyntämiseen liittyvistä arvo- ja intressidonnaisista lähtökohdista.

6.2 Ongelmakuva-analyysi: neljä tapaa painottaa maatalouspolitiikan tavoitteita

Ongelmakuvista voidaan johtaa erilaisia ratkaisumalleja, ts. suunnitteluprosessissa vertailtavia toimintavaihtoehtoja sekä kehittämisstrategioita laajassa mielessä (Söderbaum 1986, 17). Esitetyt ongelmakuvat kertovat toimijoiden erilaisista tavoista jäsentää todellisuutta.

Seuraavassa esiteltävät neljä ongelmakuvakokonaisuutta voidaan ymmärtää erilaisina "toimijamaailmoina" (*actor-world*), joiden erilaisuus kuvaa maatalouspolitiikkaan liittyviä ristiriitaisia intressejä, arvoja, toiveita ja imperatiiveja (Clark ja Lowe 1992, 22–24). Ne edustavat joukkoa maatalouspolitiikan strategiavaihtoehtoja.

Käytetyt jaotteluperusteet ovat seuraavat:

- * käsitykset keskeisistä maatalouspolitiikan ongelmista ja tavoitteista
- * käsitykset tarvittavista päätöksistä ja niiden sisällöstä
- * toivottavaa maatalouden ohjausjärjestelmää koskevat kannanotot (markkinat, tukimuodot)
- * ympäristökysymysten asema ongelmahierarkiassa.

Vastaajien ongelmakuvat on koottu kuvaan 5.

6.2.1 "Maatalouspolitiikasta elinkeinopolitiikkaan"

Osa haastatelluista henkilöistä piti maatalouden suurimpana ongelmana tuotannon rakenteen kehittymättömyyttä. Rakennekehitystä on jarruttanut mm. ylituotannon leikkäamiseen tähdännyt tuotantopolitiikka. Rajoittamistoimenpiteinä on hyödynnetty mm. kiintiöjärjestelmiä ja velvoitekesannointia. Aktiivisen maatalouden rakennepolitiikan puute on alentanut Suomen maatalouden kilpailukykyä:

"... rakennekehitys meillä on estynyt ja maatalouspolitiikka, se on ollut hyvin pitkälle rajoituspolitiikkaa... me ollaan nyt siinä tilanteessa, että meillä on hyvin pienet tuotantoyksiköt verrattuna moneen Keski-Euroopan maahan, joitten kanssa meidän pitäisi kilpailla..." (RYHMÄ 3)

"varsinkin kotieläintilojen kehittämismahdollisuudet on nolla...eli kiintiöt, luvat, kiellot...tar koittaa sitä, että nämä yritykset eivät niinkuin yrityksinä pääse kehittymään...ja me ollaan tulossa.. totaaliseen umpikujaan...eli tämä elinkeinorakenne... kehitys.. on ollut väistynä, tulopuolen hoitaminen ja siihen liittyvä tuotannon tasapainottaminen on aina niinkuin ajanut edelle..." (RYHMÄ 2)

Toisaalta rajoittamistoimenpiteet eivät ole olleet rajoittaneet ylituotantoa tarpeeksi tehokkaasti:

"...ylituotannon on annettu jatkua, rakennesopeutusta ei ole tehty, pienten tilojen lukumäärä on vielä suuri... että mielestäni sellaisia näitä rakennesopeutusta ja ylituotannon poistamista ei ole hoidettu..." (RYHMÄ 1)

Tilanteen korjaamiseksi haastellut henkilöt vaativat maatalouden rakenteen parantamista esimerkiksi erityisen rakennekehitysohjelman avulla. Valtion tulee valita joillakin kriteerillä elinkelpoisiksi uskotut tilat ja suunnattava maataloustuki näiden tilojen kehittämiseen. Useissa haastatteluissa mainittiin erityisesti tuen keskittäminen nuorille, tilojaan aktiivisesti kehittäville tuottajille. Kalliitten sukupolvenvaihdosten katsottiin johtaneen velkaantumiseen, joka aiheuttaa lisäongelmia ja vähentää rakenneongelman ratkaisumahdollisuuksia.

Useissa haastatteluissa vaadittiin kiintiöjärjestelmän uudistamista joustavammaksi. Maaseutuelinkeinopiirien sisällä tapahtuvan kiintiölupien kaupan mahdollistava uudistus toteutettiin 1.1.1994 alkaen.

Maatalouden rakennemuutoksen on arvioitu maksavan yhteiskunnalle varsin paljon ⁶. Toisaalta eräissä haastatteluissa painotettiin, että rakennekehitystä voidaan edistää myös ilman suuria panostuksia:

"Käytännössä, kun... rakennekehitysohjelmastakin puhutaan, niin ei se tarkoita sitä, että siellä pitäisi vaan miettiä, että mistä saataisiin mahdollisimman paljon valtion rahaa, että voitaisiin tehdä tällaisia tukitoimenpiteitä, että ne voi olla hyvin pitkälti neuvonnallisia ja tällaisia toimenpiteitä ja veroratkaisuihin liittyviä..." (RYHMÄ 3)

Rakennekehitystä edistäviä toimenpiteitä tarvitaan maatalouden kilpailukyvyn lisäämiseksi. Maatalouden tulee olla ennen kaikkea yritystoimintaa.

"...hyöty on se, että viljelijä tietää mitä se tuottaa ja mitä laatua se tuottaa ja se tuottaa siihen tarkoitukseen mihin sitä kysytään sitä tavaraa...se sitoutuu siihen, mitä se tekee, vähän niin kuin se kirkontekijä kivenhakkaaja... toiselta kysyttiin mitä sä teet, kilkuttelen tässä kiviä; toinen sanoo kun kysyttiin, että teen tässä katedraalia.. viljelijä kilkuttelee vaan sitä kiveä ja saa siitä ruokansa..." (RYHMÄ 2)

Rakennekehityksen edistämistä vaatineiden henkilöiden vastaukset erosivat toisistaan siinä, kuinka tehokkaita ja nopeita toimenpiteitä niissä vaadittiin. Osa haastateltavista painotti rakennepoliittisten toimenpiteiden kiireellisyyttä; osa tyytyi mainitsemaan, että rakennepoliittikka on se osa-alue, johon on seuraavaksi kiinnitettävä huomiota.

"Jyrkän" linjan kannattajat vaativat nopeita aktiivisia toimenpiteitä:

"...se on strateginen ratkaisu... että kalliiksi se varmasti tulee veronmaksajille sitten, se tulee kuitenkin tehdä... ei sitä ratkaisua enää saa pükittää eteenpäin..." (RYHMÄ 1)

Maltillisemmat totesivat jo nykyisten toimenpiteiden kasvattavan keskimääräistä tilakokoa:

"...kiinnitetään enemmän huomiota yritysten... kannattavuuteen pidemmällä aikavälillä... samaan aikaan käytössä olevat rahat ovat supistuneet... johtanut siihen, että on aika nopeasti se yrityskokoraja noussut..." (RYHMÄ 1)

Jyrkemmän linjan kannattajille tämä ei vielä riitä:

"...pitäisi katsoa... että sitä keskiarvoa ei lisätä sillä tavalla, että ihan pieniä vaan siellä sitten poistuu...." (RYHMÄ 2)

On huomattava, että tehokas maatalouden rakennepoliittikka todennäköisesti merkitsisi keskimääräisen tilakoon suurentumista ja tuottajien määrän vähentymistä. Maatalouspolitiikassa panostettaisiin ennen kaikkea tuottavien tilojen tukemiseen ja kehittämiseen ja maatalouden sisäiset tulontasaustoimet jäisivät vähemmälle. Tehokkaan rakennepoliittikan onkin katsottu olevan ristiriidassa tehokkaan maaseutupoliittikan kanssa (Maaseudun...1993, 79). Tämä selittänee ainakin osin rakennepoliittisten painotusten eroavaisuuksia.

Erään haastatellun henkilön mielestä tilakoon kasvattaminen ei ole olennainen tavoite. Tärkeämpää on puuttua maatalouden yleiseen kustannustasoon:

6. Maatilahallituksen rakenneohjelmassa esitetyn tilatavoitteen (44 500 tilaa) saavuttamiseksi tarvitaan muutostokustannusten kattamiseen 5,2 miljardia mk ja vuosittaisiin korjausinvestointeihin käyttöpääomaa 2,6 miljardia markkaa eli kymmenessä vuodessa yhteensä 78 miljardia markkaa (Maatilahallitus 1991, 120).

"...en minä nyt ole kuitenkaan tässä siitä varma... olisiko se juuri se autuaaksi tekevä, että sitä tilakokoa suurennetaan. Voi olla, että jo muullakin tavalla voisi asiaa lähemmäs päästä, mutta tuotantokustannukset alemmas..." (RYHMÄ 3)

Lähes kaikki elinkeinopolitiikkaa korostaneet vastaajat pitivät maatalouden aiheuttamia ympäristövaikutuksia toisarvoisena ongelmana verrattuna maatalouden muihin ongelmiin. Ympäristönsuojelutavoitteiden ei katsottu olevan rakennekehitystavoitteiden kanssa ristiriidassa. Maatalouden rakenteen kehittyminen lisää laajaperäisen viljelyn mahdollisuuksia:

"...jos viljelijällä on vaikka 20 lehmää ja 50 hehtaaria peltoa, niin ei sen välttämättä tarvitse niinkään tehokkaasti tuottaa sillä peltopinta-alalla kun sellainen, jolla on 10 lehmää ja 20 hehtaaria, eli silloinhan sen on eläukseen eräällä tavalla pyrittävä ottamaan siitä maasta niin paljon kun mahdollista..." (RYHMÄ 3)

"...silloin kun me muodostetaan näitä kannattavia yksiköitä, niin kyllä se lähtee sen yksikön taloudellisesta koosta, ei meidän ehkä silloin tarvi sitä yksikkösatoa, hehtaarisatoa virittää ihan maksimiinsa..." (RYHMÄ 2)

Kaikki rakennekehitystä kannattavat eivät kuitenkaan olleet samaa mieltä edellisten vastaajien kanssa:

"...ainakin (kun) EY maiden satotasoa tai kannatustasoa katsotaan, niin hyvinkin voidaan asettaa kyseenalaiseksi, että paljonko meillä vielä alennetaan keskimääräistä lannoitteiden käyttöä... että niin kotieläinpuolella kuin peltoviljelypuolellakin keskeisin ja helpoin ja halvin keino lisätä tuottavuutta on voimaperäisyyden lisääminen. Nostaa ruokintaa ja nostaa lannoitusta..." (RYHMÄ 4)

Maatalouden ympäristönsuojelu ei saa alentaa maatalouden kansainvälistä kilpailukykyä:

"...eikä pelkästään voida puhua tällaisesta kauniista asiasta kuin kestävä maatalous, että sinä täytyy talouden olla kohdallaan....ettei... voi olla ylimääräisiä rasitteita suomalaisella viljelijällä verrattuna eurooppalaisiin virkaveljiin..." (RYHMÄ 2)

Eräänä vaihtoehtona esitettiin huuhtoutumisherkimpien alueiden poistamista tuotannosta. Jäljelle jäävillä alueilla viljeltäisiin intensiivisesti:

"...kun nyt kerran viljelystä pitää poistaa peltoa, niin otettaisiin pois huuhtoutumisherkimmät..." (RYHMÄ 2)

6.2.2 "Markkinaperusteiseen maatalouteen"

Osa vastaajista näki nykyisen maatalouspolitiikan perustaltaan täysin vääränä. Maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamisessa on epäonnistuttu lukuunottamatta tulopolitiikkaa koskevia tavoitteita.

Harjoitetut tulopolitiikan keinot ovat vääristäneet koko maatalouspolitiikan. Tämä näkyy haastateltujen henkilöiden mielestä etenkin korkeina tuottajahintoina ja ylituotantona:

"... tämä maataloustulolaki, joka on perustunut tällaiseen automatiikkaan... sehän kehitti tehottomuutta. Vuonna 1958 asetettiin ensimmäinen komitea miettimään miten päästäisiin eroon ylituotannosta maataloudessa ja me ollaan edelleen siinä pisteessä, että ei ole mitään ratkaisua löytynyt..." (RYHMÄ 3)

Nykyistä tukijärjestelmää pidetään liian kalliina. Kuvaavaa tälle suhtautumistavalle on kansantaloustieteen apulaisprofessori Vesa Kanniaisen lausuma, jonka mukaan maataloustuen ja pankkituen ero on siinä, että "pankit pelastetaan konkurssilta kerran, maatalousyrittäjät joka vuosi" (Kanniainen 1993, 48). Eräs haastatelluista henkilöistä muotoili asian seuraavasti:

"...maatalouden tukeminen maksaa meille kahdessa vuodessa yhtä paljon, mitä tämä pankkituki on maksanut tähän mennessä... mittasuhte on tällainen... kysymys on siitä, että se ei vaan kertakaikkiaan voi jatkua, kun se suhteutetaan niihin muihin tarpeisiin, mitä julkisessa taloudessa on. Kun edelleen tämä ongelma koskee suhteellisen pientä toimialaa ja suhteellisen pientä väestöryhmää, minusta sinällään tämän tuen leikkaaminen ei ole mikään valtava ongelma..." (RYHMÄ 3)

Maataloustuen nähdään lisäksi kohdistuvan lähinnä suurille tuottajille:

"25 000 tilaa Suomessa tuottaa puolet meidän maataloustulosta... päätoimisuusasteen suhteen tämä on hyvin pieni toimiala... maataloudessa on hyvin vähän sellaisia tiloja, jossa yli 75 % tuloista tulee maataloudesta. Niitä on ehkä 40 000 Suomessa." (RYHMÄ 3)

Maataloustuotteiden rajasuoja tulisi poistaa tai sitä tulisi oleellisesti alentaa, jotta todellinen kilpailutilanne saataisiin aikaan. Euroopan unionin jäsenyys on keskeinen keino asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi⁷:

"...kaikki muut tällaiset tuotannon määrään liittyvät, sellaiset hintapoliittiset ja tällaiset tuet pois..." (RYHMÄ 3)

"... jos me lähdemme siitä, että Suomesta tulee EU:n jäsen niin silloin nämä maatalouskysymykset on hyvin suureksi osaksi hoidettu EU:n mallien mukaan... Tätä menoahan me emme voi jatkaa... jotakin on tapahduttava... Elikä tehokkuutta pitää saada lisää maanviljelykseen... Suomella ei ole tänään varaa ylläpitää näin kallista maataloutta..." (RYHMÄ 5)

Maatalouden ympäristönsuojeluun liittyvät näkökohdat nähtiin muiden kysymysten rinnalla marginaalisina. Tuotannon supistuminen ja tuotantopanosten nykyistä tarkempi käyttö vähentävät vesistökuormitusta:

"... jos tämä tuotannon taso supistuu merkittävästi niin sehän automaattisesti tulee pienentämään näitä ympäristövaikutuksia.... Toinen sellainen kysymys, mitä ei ole hirveän paljon tutkittu, on nämä lannoitemäärät esimerkiksi Suomessa. Ne on niin isoja, että niiden tämä marginaalituotto on niin pieni tällä hetkellä ...saattaa tulla tällaisia paikallisia.. ongelmia, että jos meille tulee tanskalais-hollantilaistyyppisiä supersikaloita tänne, niin niiden ympäristövaikutukset on aikamoisia..." (RYHMÄ 3)

Toisaalta on pidettävä huolta siitä, että ympäristönsuojelutoimet eivät alenna maatalouden tai elintarviketeollisuuden kilpailukykyä:

"... eihän meillä voi olla silloin Suomessa mitään erikoisia tällaisia maksuja... eikä muutenkaan... EU:n ulkopuolellakaan..." (RYHMÄ 5)

7. On huomattava, että syksyllä 1993 oli keskusteltu vasta hyvin vähän mahdollisen EU-jäsenyyden merkityksestä maataloudelle. Esimerkiksi kansallisia tukitoimia ei oltu vielä hahmoteltu.

6.2.3 "Maatalous maaseudun perusta"

Osaa vastaajista yhdisti tulevaisuuden uhkia korostava ongelmakäsitys. Nykyiseen maatalouspolitiikkaan he olivat suhteellisen tyytyväisiä. Sen sijaan nämä haastatellut henkilöt varoittavat suurten maatalouspoliittisten uudistusten, kuten lisääntyvän markkinaohjauksen, vaaroista.

Tällaista ongelmakuvaa esittäneiden henkilöiden mielestä maatalouden yhteiskunnallinen merkitys on ymmärrettävä. Nykyinen maatalouspoliittinen järjestelmä on pitkän historian tulosta, eikä sitä saa hetkessä muuttaa.

Vastaajien mielestä maatalouspolitiikan tehtävänä on ennen kaikkea tuottajien asemasta ja tulotasosta huolehtiminen. Maamme ankarat ilmasto-olot edellyttävät valtion tukea maataloudelle. Yhteiskunnan on suurelta osin kannettava maatalousyrittämisestä aiheutuva riski. Tämä on välttämätöntä, mikäli maataloustuotantoa halutaan ylipäättään Suomessa jatkaa. Maataloustuotteiden rajasuojan ja maataloustulojärjestelmän säilyttäminen on tärkeää tulotavoitteiden saavuttamiseksi:

"...jotta me pystyttäisiin jonkinlaista maataloustuloa takaamaan, se että viljelijöille tulisi siitä kohtuullinen toimeentulo, mitä se sitten onkin... niin se vaatisi, että meillä on jonkinasteinen rajasuoja ja jonkinlainen vientituki, koska maataloudessa olot vaihtelevat... ollaan suuntautumassa entistä enemmän siihen suuntaan, että meidän pitää olla kykeneviä kilpailemaan kansainvälisesti ja toki siihen on tarvetta, mutta silloin pitää muistaa ne meidän uniikit reunaehdot... ne on ne kaksi, toisaalta tietysti meidän maantieteellinen sijainti ja tietysti tämä meidän oma historia..." (RYHMÄ 1)

"...jos nyt siitä lähdetään, että yhä enemmän tällaista lakisääteistä tavoitehintasysteemiä pyritään purkamaan, niin se on yksi asia, mikä meitä pelottaa viljelijöitä ihan hirveästi... että jos se sitten todella tällainen elintarviketeollisuuden raaka-aineen tuottaminen pannaan aivan raastasti kilpailuun, niin me ei pystytä toimimaan..." (RYHMÄ 1)

Maataloustuotannon väheneminen aiheuttaisi uskota vakavia ongelmia. Elintarvikemavaraisuudesta luopuminen lisäisi kriisiherkkyyttä. Maaseutu autioituisi ja työttömyys lisääntyisi:

"vaikka nyt on jonkin aikaa häiriötöntä maailman kauppa, mutta kyllä niitä pesäkkeitä on joka puolella niin, että kyllä minä näen sen ihan sellaisena elinehtona, että turvataan tietty omavaraisuus ja tietty sellainen reservi on olemassa, että voidaan sitten tarpeen tullen lisätäkin tuotantoa." (RYHMÄ 1)

"Meidän kannattaa myös muistaa, että maatalous... bruttokansantuotteesta.. ei ole kuin 2,5 prosenttia suurin piirtein...mutta todella meillä eritoten maatalous on... maaseudun perusta..." (RYHMÄ 1)

Tuotantoon sidotusta tuesta luopuminen lisäisi tuottajien epävarmuutta. Suoran tulotuen määrät saattaisivat olla herkkiä poliittisen ilmaston ja taloudellisten suhdanteitten vaihteluille. Uuden markkinajärjestelmänkin nähtiin aiheuttavan epävarmuutta, vaikka periaatteessa siihen suhtauduttiin suopeasti:

"...se periaatteessa voisi olla aivan toimiva tämä esitys, mutta se edellyttää kyllä sitten sitä, että kuitenkin tuontimaksuilla säädellään tätä hintatasoa, että minä en ainakaan voi ihan periaatteessa hyväksyä sitä, että ruuan tuotanto, joka on nyt kuitenkin sellainen kansakunnan selkäranka, että se pantaisiin tällaisten markkinavoimien heiluteltavaksi ihan miten sattuu. Että ihan sellainen tietty jatkuvuus täytyy olla." (RYHMÄ 1)

"... että nyt ajetaan tilannetta yhä enemmän siihen, että viljelijöiden tuloista yhä suurempi osa on tätä muodossa tai toisessa tulevaa suoraa tulotukea.. Ja se on yksi asia kanssa, mikä meitä kyllä aika lailla kauhistuttaa, että kun nyt leikataan koko ajan leikataan, leikataan, leikataan, niin mitä takeita siitä on, että se tulotuki sitten säilyy... Se ei ole terveellä pohjalla elinkeino silloin, jos suurempi osa tuloista tulee budjettivaroista tulotukena... että se täytyisi olla, että tämä oli ilmeisesti yksi niitä sellaisia ihan virheitä, että Suomen EY tavoitteisiin ei pantu tätä tuotantoon sidottua tukea..." (RYHMÄ 1)

Edellisen perusteella ei olekaan yllättävää, että vastaajat suhtautuivat erittäin varauksellisesti Euroopan unionin jäsenyyteen. Jäsenyyspäätöksen pohjaksi tarvittaisiin kansallinen yksimielisyys maataloustuotannon jatkamisesta Suomessa:

"...että me haetaan EY:n jäsenyyttä, niin sehän on todella iso asia maataloudelle. Se on hyvin merkittävä... kuulostaa pian maatalouspoliittiselta provosoinnilta... elämän ja kuoleman kysymys, mutta se on hyvin tärkeä kysymys ja helposti ajatellaan, että meillä ei ole muuta tehtävää kuin kilpailla, mutta sitten jälleen kerran unohdetaan ne tekijät, jotka meillä kuitenkin on siellä taustalla..." (RYHMÄ 1)

Tarvittavista maatalouspoliittisista päätöksistä ja niiden toivottavasta sisällöstä sekä ympäristökysymysten merkityksestä nämä vastaajat olivat kahta eri mieltä. Suhtautumistapoja kuvaavat koodit C1 ja C2.

C1 näkökulman kannattajat vaativat maatalouden kilpailukykyä vahvistavia maatalouspoliittisia toimenpiteitä. Kilpailukykyä voidaan parantaa maatalouden rakennetta kehittämällä sekä luomalla suomalaisia merkkituotteita:

"taloudellisten edellytysten puolelta tämä maatalouspolitiikka pitäisi olla sellaista suomalaisen maatalouden kilpailukykyä vahvistavaa, niissä puitteissa, missä nyt yleensä on mahdollista mitään politiikkaa tyhjän kukkaron vallitessa harjoittaa... suomalaisen merkkituotteen luominen, niin se voi olla arvaamattoman arvokasta tässä vaiheessa...." (RYHMÄ 1)

Ympäristöongelmat asettuivat näiden vastaajien ongelmahierarkiassa varsin alhaiselle tasolle. Ympäristö voidaan ottaa huomioon sitten, kun muut – ympäristönäkökohtia tärkeämmät – ongelmat on saatu ratkaistua:

"... yleensä silloin, jos rupeaa rahat olemaan vähissä, niin ympäristö ei välttämättä ensimmäiseksi tule mieleen..." (RYHMÄ 1)

C2 näkökulman vastaajat vaativat ympäristönäkökohtien ottamista lähtökohdaksi maatalouspolitiikkaa uudistettaessa. He pitivät nykyisenkaltaista keski-eurooppalaista mallia huonona esikuvana Suomen maataloudelle. Keski-Euroopan maat painiskelevat vaikeitten ympäristöongelmien kanssa. Näistä ongelmista suuri osa aiheutuu maataloudesta. Muiden tekemistä virheistä tulisi ottaa oppia, eikä päinvastoin seurata kyseisten maiden jalanjäljissä.

Kotieläintuotannon eriytyminen peltoviljelystä on tehomaatalouden suurin ympäristöongelma. Lannan käyttö lannoitteena vaikeutuu. Ostorehuista suuri osa tuotetaan kehitysmaissa, joissa peltoala monissa tapauksissa tarvittaisiin oman elintarviketuotannon turvaamiseen.

Korkeat tuottavuustavoitteet edellyttävät ulkopuolisten panosten, kuten keinolannoitteiden ja ostorehun käyttöä. Näiden valmistukseen kuluu fossiilisia polttoaineita ja niiden käyttö vähentää maataloustuotannon omavaraisuusastetta.

Laajaperäinen maatalous on vaihtoehto ulkopuolisiin panoksiin pohjautuvalle tehomaataloudelle. Tulevan maatalouspolitiikan suuntaa pohdittaessa olisi aluksi tutkittava luonnonmukaisen viljelyn mahdollisuuksia toimia uuden maatalouspoliittisen strategian pohjana:

"Yksi selvitys, mikä minun mielestäni olisi enemmän kuin tarpeellinen... että mitä jos koko Suomesta tehtäisiin luomu-Suomi... mikä olisi sen kansantaloudellinen kokonaisvaikutus, niin jos nyt haetaan todellisia vaihtoehtoja, niin kyllä toki tällainen pitäisi selvittää... että mitkä mahdollisuudet meikäläisellä ruualla voisi olla ja lähdetään siitä, että se ei ole todellakaan mitään tavallista massatuotantoa vaan huippuhintaista huippuhyvää..." (RYHMÄ 1)

Ympäristönsuojelusta ei kuitenkaan saa aiheutua lisäkustannuksia tuottajille:

"...ei voida sallia sitä, että asetetaan jostakin kustannuksia kohottavia määräyksiä, jos ei ole sovittu, että millä lailla tämä otetaan huomioon, joko tuotteiden hinnoissa taikka avustuksina taikka jonain. Koska viljelijät on jo nyt niin kireällä, että vaikka asia olisi kuinka hyvä, niin ei voida lastata heille kustannuksia..." (RYHMÄ 1)

"että jos esimerkiksi vähentää torjunta-aineiden käyttöä... pystyy saamaan enemmän tukea. Se on tavallaan sellainen kannustin, joka tällaisesti positiivisesti kannustaa. Tällainen kieltojen lisääminen ja verojen lisääminen niin ymmärrän hyvin, että viljelijöiden keskuudessa ei ehkä välttämättä hyvää arvosanaa saa." (RYHMÄ 1)

6.2.4 "Kestävään maatalouteen: ympäristön ehdot maatalouspolitiikan perustaksi"

Selvä ongelmakuvakokonaisuus nousi esiin niiden henkilöiden vastauksissa, jotka painottivat maatalouden ympäristökysymyksiä maatalouspolitiikan tärkeimpinä haasteina. Ympäristökysymysten ratkaiseminen edellyttää maatalouspoliittisen päätöksenteon uudistamista siten, että vaihtoehtoista ratkaisumalleista voidaan vakavasti keskustella:

"...keskustelu on kuitenkin ollut laimeeta... Me tehdään vuosikymmenien päähän ulottuvia ratkaisuja... pitäisi... eri vaihtoehdot todella punnita ja tutkia." (RYHMÄ 3)

"...että se poliittinen päätös tehtäisiin sitten tietoisena niistä vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista..." (RYHMÄ 1)

Nämä vastaajat muistuttivat, että lähes kaikki maatalouspolitiikka on samalla myös ympäristöpolitiikkaa. Maatalouspolitiikan ympäristöyhteyksien näkeminen olisi tärkeää:

"Voisin ottaa erääksi esimerkiksi tällaisen minun mielestä suuren kauaskantoisen ratkaisun... maatalouden verotuskäytäntö ja verotusuudistus...Käsittääkseni verotuskäytännöllä voidaan ohjata aika paljon. Se on yksi tapa ohjata maatalouden tuotantotapaa suhteessa ympäristöön tai ympäristörasitukseen..." (RYHMÄ 3)

Tähänastiseen maatalous- ja ympäristöpolitiikan yhteensovittamiseen ei oltu tyytyväisiä. Yhtenä syynä pidettiin maatalouspolitiikan lyhytjänteisyyttä:

"se on niin poukkoilevaa... jolloin mitään sellaista johdonmukaista maatalouden ja ympäristönsuojelun yhteensovittamista niihin asioiden ei kerkiä tapahtua..." (RYHMÄ 2)

Yhteensovittaminen ei ole muiden maatalouspolitiikan tavoitteiden suhteen neutraalia. Ympäristönäkökohdat saatetaan sivuuttaa siksi, että ne ovat ristiriidassa muiden intressien kanssa:

"Selvähän se että meillä on näitä erilaisia vaikuttavia tekijöitä ja voimia.... teollisuuden intressit... ympäristöintressit... mikä painoarvo kullakin on.. se vaikuttaa..." (RYHMÄ 3)

Maatalouspolitiikan tärkeänä linjakysymyksenä vastaajat mainitsivat kysymyksen siitä, miten maatalouden ylituotantoa leikataan. Kesannoinnin sijaan voitaisiin ryhtyä kannustamaan maatalouden laajaperäistämistä. Laajalla peltopinta-alalla viljeltäisiin silloin muita tuotantopanoksia niukasti hyväksikäyttäen:

"...suurin kiista yleensä ympäristönsuojelun ja maatalousasiantuntemuksen ja maatalouspoliittisten ratkaisujen valmistelussa aina tulee siitä, että jos.. ryhdytään puhumaan ylituotannon vähentämisestä...niistä vaihtoehtoista.. että onko mahdollista ajatella esim. laajaperäistä vaihtoehtoa, onko mahdollista mennä tähän ravinnepolitiikkaan ja hinnoitella tyypeä ym. eri tavalla..." (RYHMÄ 2)

"...isompia ratkaisuja viime vuosina...velvoitekesannointi on yksi sellainen merkittävä ratkaisu... olisi ollut ehkä mielekkäämpi... ottaa käyttöön valinnaisratkaisuna toinen vaihtoehto... eli tämä 15–20 % tuotannon vähennys koko tilan mittakaavassa vähentämällä keskimääräistä satotasoa, tuotantoa tilalla...viljelijä voisi valita tämän laajaperäistämisen tai pellon osittaisen kesannon... ehkä... miksi ei otettu käyttöön, että se on vaikeampaa sitten seurata ja valvoa pellon käyttöä... mutta siitä huolimatta eräissä Euroopan maissa on käytössä... ei se ylivoinnasta ole..." (RYHMÄ 3)

Eräänä käytännön toimenpiteenä ehdotettiin ympäristönsuojelukriteerien asettamista kaikille tuettaville tiloille. Maataloustukien myöntämisen yhteydessä tulee tarkistaa, että tilat ovat ympäristönäkökulmasta asianmukaisesti hoidettuja.

6.3 Maatalouspolitiikan arvo- ja intressisidonnaiset lähtökohdat

Maatalouspolitiikan toimijoiden käsitykset politiikan keskeisimmistä ongelmista vaihtelevat varsin paljon. Eri toimijat ovat valmiita käyttämään sisällöltään erilaista tietoa päätöksenteon pohjana.

Poliittisilla toimenpiteillä voi olla sekä toivottuja että ei-toivottuja vaikutuksia. Toivotut vaikutukset ovat niitä, joiden tarkoituksena on ratkaista määritelty ongelma. Samalla kaikki aiheutuvat vaikutukset muuttavat mahdollisuuksia ratkoa muita maatalouden ongelmia: ne saattavat tietyistä näkökulmista jopa aiheuttaa kokonaan uusia – kenties entistä vakavampiakin – ongelmia. Tämä ilmeni haastatteluissa mm. siinä, että kahden ensimmäisen ryhmän osalta haastatellut henkilöt näkivät samaan ongelmaan (ylituotanto) johtavat syyt merkitykseltään erilaisina. Osin siksi he ehdottivat samaan ongelmaan erilaisia ratkaisuja.

Kyse ei olekaan siitä, etteivätkö kaikki pitäisi tavoiteltavina asioina esimerkiksi kannattavaa maataloutta, elävää maaseutua ja puhdasta ympäristöä. Ratkaisevaa on "millä hinnalla" näihin tavoitteisiin pyritään. Kysymys voi olla myös ratkaisujen kiireellisyysjärjestyksestä eli siitä, mihin rajallisia resursseja ensisijaisesti käytetään.

Yleisesti ottaen kaikki yhteiskunnalliset ohjaustoimet vaikuttavat laajasti erilaisiin arvopäämääriin. Reaalimaailman ongelmat ovat monimutkaisia juuri siksi, että yhden ongelman ratkaisu on yhteydessä monien muiden ongelmien ratkaisumahdollisuuksiin. Se, mikä aluksi vaikuttaa toivottavalta ei enää ole sitä suhteessa tarvittaviin toimenpiteisiin ja niiden aiheuttamiin vaikutuksiin (Dery 1984, 65, ks. myös Dewey 1939, 31–32).

Tehty ongelmakuvaryhmittely on hyvin yleinen. Etenkin aktiivista elinkeinopolitiikkaa vaatineiden henkilöiden näkemyksissä oli tiettyjen yhtäläisyyksien lisäksi myös selvästi eroavaisuuksia.

Eri tahojen sisäinen yksimielisyys saattaa johtua siitä, että todellisuuden määrittely on luonteeltaan kollektiivista. Toimijamaailmat rakentuvat kokonaisuuksista, jotka eri tahot määrittelevät eri tavoin ja joita ne yhdistelevät kukin tavallaan. Prosessiin vaikuttavat paitsi intressit myös mm. arvot ja asenteet. (Clark and Lowe 1992, 20, 22).

Tweeten (1989, 73–87) kuvaa arvojen ja uskomusten merkitystä maatalouspolitiikassa esittelemällä kaksi ääripään ideologiaa: maatalousfundamentalismia (*farm fundamentalism*) ja demokraattisen kapitalismin (*democratic capitalism*).

Maatalousfundamentalismille on ominaista mm. näkemykset, joiden mukaan maatalous on yhteiskunnan perustava elinkeino: eräänlainen yhteiskunnan kivijalka. Perheviljelmä tuotantomuotona edustaa elinvoimaista kulttuuriperintöä ja on siksi säilytettävä. Valtion ja maatalouden katsotaan olevan lähes yhtä: jos valtio menestyy, on maataloudenkin menestyttävä. (mt., 73–74.) Näkemykset muistuttavat ongelma kuva C:n mukaista ajattelutapaa.

Demokraattinen kapitalismi puolestaan lähtee ajatuksesta, jonka mukaan maatalous on ennen kaikkea liiketoimintaa. Vapaat markkinat ovat tuotannon tekijöiden tehokkain ohjaaja ja niiden tulisi päättää, millainen on maatalouden koko ja rooli yhteiskunnassa. (mt., 81–83.) Väitteet ovat tuttuja vastauksista, joissa korostettiin ongelma kuva B:n mukaisia seikkoja.

Oheisen kuvan 5 perusteella vaikuttaa siltä, että maatalouspoliittiset näkemykset ovat sidoksissa vastaajan edustaman tahon välittömiin intresseihin. Tavoitteiden yhteensovittaminen saattaa olla vaikeaa ellei jopa mahdotonta. Siten on selvää, että poliittiset linjaratkaisut vaikuttavat eri intressitahoihin eri tavoin.

Verrattaessa kuvan 3 (luku 4.3.) ja kuvan 5 tuloksia huomaa, että henkilöt, joiden käsitykset maatalouspolitiikan toivottavasta linjasta eroavat toisistaan saattavat silti olla yhtä mieltä valmistelun luonteesta, ts. esimerkiksi siitä, että maatalouspolitiikkaa tulee ohjata "rationaalisesti oikean tiedon" pohjalta. Juuri näin on laita useiden niiden vastaajien kohdalla, jotka vaativat maatalouspolitiikan kehittämistä elinkeinopolitiikan suuntaan ja niiden, jotka vaativat maatalouden ymmärtämistä maaseudun perustana (A ja C).

Sen sijaan ongelmakuvia B ja D painottaneet henkilöt muodostavat yhdessä varsin pitkälle sen joukon, jonka luvussa 4 todettiin ajattelevan, että "tiedetyt intressit ohjaavat maatalouspolitiikan valmistelua". Heidän kanssaan samaa mieltä olivat "jyrkkää rakennepolitiikkaa" vaatineet ongelma kuva A:n edustajat.

"Maataloutta maaseudun perustaksi" (C) vaativat tuottajajärjestön edustajat ja niitä lähellä oleva taho (Valio Oy). Näillä tahoilla on aiemmin todettu olevan hyvät mahdollisuudet osallistua maatalouspolitiikan valmisteluun. Onkin todennäköistä, että ne ovat kyenneet integroimaan tavoitteensa osaksi maatalouspolitiikan valmistelua. Tämä selittää kuvan 3 ja 5 eroavaisuudet. Mikäli kuvassa 5 ongelmakuvia A ja C edustavien tahojen joukot yhdistettäisiin, olisi tuloksena erittäin paljon kuvaa 3 muistuttava jaottelu.

Alankomaissa on todettu maatalousministeriön ja tuottajajärjestön muodostaneen pitkään eräänlaisen maatalousyhteisön (*agricultural community*), jonka sisällä on päätetty maatalouspolitiikan keskeisimmistä kysymyksistä. Tämän päätöksenteon yksi keskeinen

piirre oli se, että valmistelun esittämistä teknisenä ja epäpoliittisena prosessina käytettiin politiikan mahdollisten vaihtoehtojen häivyttämiseen ja ulkopuolisen arvostelun vaimentamiseen. (Frouws ja Tatenhove 1993, 220–223, Frouws 1994, 284).

A. "MAATALOUSPOLITIIKASTA ELINKEINOPOLITIikkaAN"

Elintarviketeollisuusliitto
 Kemira agro
 Mikkelin maaseutuelinkeinopiiri
 MMM 1
 MTT 1
 PTT
 Salaojakeskus
 Parlamentaarikko (oppositio)
 VATT
 VM

B. "MARKKINAPERUSTEISEEN MAATALOUTEEN"

Fazer Oy
 Kuluttajatutkimuskeskus
 Kuluttajavirasto

C. "MAATALOUS MAASEUDUN PERUSTA"

C1:

MTK 1
 Valio Oy

C2:

MTK 2
 MTK 3

D. "KESTÄVÄÄN MAATALOUTEEN: YMPÄRISTÖN EHDOT MAATALOUSPOLITIIKAN PERUSTAKSI"

HY: Mikkelin tutkimus- ja täydennyskoulutuskeskus
 MMM 2
 Ympäristöhallinto

Kuva 5. Haastateltujen henkilöiden ongelmakuvat

7 JOHTOPÄÄTÖKSET TIEDON HYÖDYNTÄMISEEN VAIKUTTAVISTA TEKIJÖISTÄ

7.1 Yhteenveto analyysituloksista

Maa- ja metsätalousministeriön johdolla suoritettavassa maatalouspolitiikan valmistelussa tehdään politiikan lopputuloksen kannalta merkittäviä päätöksiä. Nämä valinnat rajaavat politiikan vaihtoehtojen ja vaikutusten tarkastelua.

Haastatellut maatalouspolitiikan toimijat olivat varsin yksimielisiä siitä, että maatalouspolitiikalle on leimallista lyhytjänteisyys: valmistelu on eräänlaista "vapaapalokuntasuunnittelua". Havaittuihin ongelmiin etsitään etupäässä lyhyen aikavälin ratkaisuja, eikä valmistelun kuluessa tarkastella systemaattisesti vaihtoehtoja ja aiheutuvia vaikutuksia. Vaikutusten arviointi perustuu valmisteluun osallistuvien henkilöiden asiantuntemukseen.

Maatalouspolitiikan tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia. Koska valittavien politiikan keinojen vaikutuksia ei systemaattisesti tarkastella, seurauksena on useissa haastatteluisa esiintunut näkemys, jonka mukaan harjoitettu politiikka on kokonaisuudessaan ristiriitainen. Esiinnoussevia ongelmia pyritään ratkomaan tietyillä toimenpiteillä, joilla puolestaan voi olla yllättäviä vaikutuksia muihin politiikan osa-alueisiin.

Maatalouspolitiikan valmistelu keskittyy erilaisiin neuvottelutilanteisiin, joiden kokoonpano riippuu kyseessä olevasta valmisteluelimestä. Komiteoihin ja työryhmyöskentelyyn osallistuvien tahojen määrä on huomattavasti suurempi kuin maataloustuloneuvotteluihin osallistuvien. Maa- ja metsätalousministeriön ja tuottajajärjestön välillä käydään myös epävirallisia neuvotteluja. Lyhyen tähtäimen neuvottelutulokset ovat rinnastettavissa lopullisiin päätöksiin, sillä niitä ei enää muuteta poliittisessa päätöksenteossa.

Lyhyen aikavälin neuvotteluilla, kuten maataloustuloneuvotteluilla, on keskeinen rooli maatalouspolitiikan ohjauksessa. Työryhmät ja komiteat ohjaavat politiikan muotoilua hyvin väljästi. Tiedon hyödyntäminen on ehdollista sen mukaan, miten hyvin työryhmissä ja komiteoissa hyödynnetty tieto vastaa lyhyen aikavälin neuvotteluihin osallistuvien osapuolten tavoitteita.

Käytävien neuvotteluiden oleellisin toimintasääntö perustuu vaatimukseen osapuolten välisen yksimielisyyden saavuttamisesta. Tuottajajärjestö, joka on onnistunut vakiinnuttamaan asemansa pysyvänä neuvotteluosapuolena pystyy monin tavoin ohjaamaan tarpeellisenä pidettävän tiedon määrittelyä.

Haastateltujen henkilöiden näkemykset maatalouspolitiikan valmistelun luonteesta vaihtelivat varsin paljon. Suurin osa piti valmistelua rationaalisena toimintana, jonka kuluessa tehtävät valinnat perustuvat "puhtaisiin tosiasioihin". Näiden vastaajien mielestä julkisuus tyypillisesti vain häiritsee valmistelua. Valmistelu ja päätöksenteko nähtiin tiukasti erillisinä asioina. Tällainen näkemys oli yleinen niiden henkilöiden keskuudessa, jotka edustivat maatalouspolitiikan valmisteluun tiiviisti sitoutuneita tahoja.

Muut vastaajat painottivat intressisidonnaisten seikkojen merkitystä valmistelutyössä tehtäville valinnoille. Vain yksi henkilö mainitsi arvot valintoja ohjaavana tekijänä. Useat vastaajat pitivät valmistelua osana päätöksentekoprosessia, sillä hallinnossa tehtävät ratkaisut vaikuttavat oleellisesti muodollisesti hyväksyttävään lopputulokseen.

He myös vaativat suunnittelun ja päätöksenteon avoimuuden lisäämistä ja niiden alistamista nykyistä laajempaan julkiseen keskusteluun. Nämä vastaajat edustivat suurelta osin tahoja, jotka ovat tunnettuja maatalouspolitiikan valtavirran arvostelijoita (kuva 3).

Haastateltujen henkilöiden käsitykset maatalouspolitiikan keskeisimmistä ongelmista ja niiden ratkaisumahdollisuuksista poikkesivat toisistaan selvästi. Nämä käsitykset voidaan asettaa neljään ongelmaryhmään (kuva 5). Henkilöiden ongelmakuvat olivat selvässä yhteydessä siihen, mitä tahoja he edustavat.

Ympäristöongelmia ei pidetä maatalouspolitiikassa kovin merkittävinä ongelmina. Niiden vakavuus kyllä myönnetään, mutta toisaalta eräät muut maatalouspolitiikan tavoitteet nähdään ympäristötavoitteita tärkeämpinä. Ristiriitatilanteissa ympäristötavoitteet joutuvat helposti väistymään. Ympäristöongelmien ratkaisuksi ehdotetaan yleisesti muusta politiikasta irrallisia keinoja.

Merkillepantavaa tiedon hyödyntämisen kannalta on valtion edun varsin suppea määrittely esimerkiksi maataloustuloneuvotteluissa. Ympäristönäkökohtia ja muita kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavia seikkoja ei tarkastella systemaattisesti. Kiinnostavana nähdään toimenpiteiden vaikutus tiettyihin maatalouden muuttujiin sekä ennen kaikkea valtion välittömään budjettikehitykseen.

Eräät henkilöt, joiden käsitykset maatalouspolitiikan toivottavasta linjasta eroavat toisistaan olivat silti yhtä mieltä maatalouspolitiikan valmistelun luonteesta, kuten siitä, että maatalouspolitiikkaa tulee ohjata "rationaalisesti oikean tiedon" pohjalta. Tahot, jotka ovat kyenneet integroimaan tavoitteensa osaksi maatalouspolitiikan valmistelua painottivat valmistelun rationaalisuutta. Tulos viittaa siihen, että myös Suomessa on mahdollista määritellä "maatalousyhteisö", jonka ytimen muodostavat maa- ja metsätalousministeriö ja maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto.

7.2 Suunnittelun ominaispiirteet ja niiden merkitys tiedon hyödyntämiselle

7.2.1 Näkemys rationaalisesta suunnittelusta

Suunnittelunäkemys on määritelty niiden uskomusten, arvojen ja tietojen kokonaisuudeksi, jonka puitteissa määritellään suunnitteluongelmia, valitaan ja tutkitaan suunnittelutehtävää koskevia tietoja sekä perustellaan suunnittelun tavoitteiden määrittelyä ja keinojen valintaa (Uusitalo 1976, 17, Leskinen ym. 1991, 31). Suunnittelunäkemys ilmenee tyypillisesti suunnittelukäytäntöjä koskevissa valinnoissa sisäänrakennettuina ja tiedostamattomina kannanottoina.

Suurin osa haastatelluista tutkijoista ja valmistelijoista näkee suunnittelun tosiasiatietoon perustuvana toimintana, jota todellisuudesta kerätyt havainnot, "välttämättömyydet", ohjaavat. Valmistelun julkisuus saattaa heidän mukaansa häiritä suunnittelua, koska silloin erilaiset "poliittiset tavoitteet" pääsevät sekoittamaan "järkevää" valmistelutyötä.

Tällaista suunnittelunäkemystä voidaan kutsua rationaalis-kokonaisvaltaiseksi (Lindblom 1973, 154). Sen mukaan suunnittelu on tieteellisen menetelmän soveltamista poliittiseen päätöksentekoon (Faludi 1973, 1). Arvokysymykset eivät liity suunnitteluun, jonka tehtävänä on hyödyntää arvovapaita menetelmiä suositusten pohjana. Eräät haastatellut henkilöt asettivat rationaalisuusvaatimuksen koskemaan myös lopullista päätöksentekoa.

Rationaalisen suunnittelunäkemyksen mukaan päätöksentekoa tukeva tiedon hankinta on lineaarinen, ohjelmoitu ja kontrolloitu prosessi. Tietoon investoidaan siihen pisteeseen saakka, jossa odotetut marginaalikustannukset vastaavat odotettua marginaalituottoa. Kustannustehokkuus riippuu tiedon relevanssista suhteessa tehtävään päätökseen, sen täsmällisyydestä ja luotettavuudesta sekä sen hankkimisen aiheuttamista kustannuksista (Lampinen 1992, 43). Tyypillistä on, että suunnittelun kannalta relevantiksi tiedoksi määritellään lähinnä teknis-taloudellisen, luonnontieteellisen ja empiirisen yhteiskuntatieteen tutkimustulokset (Saarikoski 1993, 4).

Tutkiessaan suunnittelutekstejä Summa (1989) on todennut niiden noudattavan tiettyjä vakiintuneita malleja. Ominaista on mm. "pakottavien" kvantitatiivisten perustelujen etsiminen. Hyvinvointivaltiollisen ajattelun syvärakenteeseen kuuluu näkemys yhteiskunnan toimenpiteiden rationaalisesti perustellusta, teknisestä luonteesta (mt., 200-201).

Saadut tutkimustulokset eivät tue käsitystä tiedon hyödyntämisestä lineaarisena tapahtumana. Tulos ei ole tyypillinen vain maataloushallinnolle. On todettu, että byrokratian tiedon omaksumista ohjaavat totunnaiset käyttäytymiskaavat, normit ja menettelytavat. Ennen kuin tieto siirtyy hallinnollisten ratkaisujen osaksi, se "byrokratisoidaan", ts. muutetaan tutumpaan ja käyttökelpoisempaan muotoon. Yhtä usein tieto torjutaan kokonaan tai hyväksytään vain varauksellisesti. (Lampinen 1988, 97.)

Alestaalon (1987, 87) mukaan maataloustutkijat näkevät muiden alojen tutkijoita useammin, että heidän tutkimustuloksiaan on väärinkäytetty päätöksenteossa ja että vaarana on, että tutkimuksia tulkitaan väärin tai yksinkertaistetaan liikaa taloudellisten ja poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vaikka maatalouspolitiikan valmistelu ei käytännössä ole niin suoraviivaista kuin mitä yleisesti annetaan ymmärtää, vaikuttaa omaksuttu käsitys valmistelun luonteesta tiedon hyödyntämiseen. Päätöksenteon katsotaan tapahtuvan "järjen" perusteella, joten tietoa arvoista ei kerätä päätöksenteon pohjaksi eikä päätösehdotusten arvositoumuksia esitetä avoimesti.

Liiallinen luottamus tieteellisen (fakta)tiedon ongelmaratkaisukykyyn voi eräiden tutkijoiden mukaan johtaa "loputtomaan teknisiä yksityiskohtia koskevaan suokopuun" (Collingridge ja Reeve 1986, ix-x). Ristiriitatilanteissa "faktojen" uskotaan loppuun saakka tuottavan suosituksen "oikeasta ratkaisusta" ja tutkimuksia jatketaan lähes loputtomiin.

Yksiulotteisten rationaalisuustavoitteiden sijaan olisi maatalouspolitiikan valmistelussa tärkeää myöntää maatalouspoliittisten tavoitteiden laaja kirjo ja nähdä valintamallisuuden moninaisuus. Päätösvaihtoehtojen avoimella esittämisellä voidaan löytää mahdollisia ristiriitoja, joilla puolestaan vaihtoehtojen pätevyys voidaan kyseenalaistaa. Toisaalta koko päätösvaihtoehtojen kenttä saattaa alkaa muotoutua uudella tavalla (Hirttiö ym. 1994, 30).

Maatalouspolitiikan valmistelussa tehtävien päätösten tunnistaminen ja vaihtoehtojen ratkaisumallien hahmottaminen on ulkopuoliselle vaikeaa. Valmistelutehtävän myötä hankittu erikoisasiantuntemus antaa valmistelukoneistolle merkittävän aseman päätöksenteossa. Esittelymenettely tarjoaa päättäjille vain yhden päätösvaihtoehdon, eikä edustajilla, muilla viranomaisilla saati kansalaisilla ole välttämättömiä resursseja eikä vaadittavaa valmistelukoneistoa realistisen vastaehdotuksen laatimiseksi. (mt., 24, 29.)

Julkiselle sektorille asetettujen säästöpäätösten on todettu entisestään lisäävän yhteiskunnallisen päätöksenteon julkisuusvaatimuksia. Säästökohteita priorisoitaessa

arvojen merkitys valintojen ohjaajana korostuu. Nykyisiä käytäntöjä voidaan arvostella siitä, että poliittisessa päätöksenteossa päätösten taustalla olevat valinnat jäävät pimentoon, jolloin kansalaisten on vaikeaa tehdä oman arvomaailmansa suhteen rationaalisia äänestyspäätöksiä. (mt., 27–31.)

7.2.2 Päätöksenteon pelisäännöt

Institutionalisoituneen neuvotteluaseman saavuttaminen on tarjonnut tuottajajärjestölle poikkeuksellisen aseman maatalouspolitiikan muotoilussa. Maataloustuloneuvottelujen lisäksi järjestön mielipidettä kuullaan myös valmistelun muissa vaiheissa.

Kuvattua järjestön tapaa välittää etujaan julkisten viranomaisten toimesta tapahtuvaan päätöksentekoon kutsutaan *korporatismiksi* (tai korostettaessa toisen maailmansodan jälkeisiä korporatiivisia tendenssejä *neokorporatismiksi*) (Helander 1981, 19, 82). Kuvaa korporatistiselle yhteistyösuhteelle on, että etujärjestöllä sen vallitessa on mahdollisuus olla jatkuvassa kontaktissa julkisten viranomaisten kanssa. Osallistuakseen päätöksentekoprosessiin järjestön ei tarvitse joka kerran avata kanavia tähän viranomaiseseen, vaan kanavat ovat jatkuvasti avoimina (mt., 83).

Frouws (1994) pitää neokorporatistisia piirteitä luonteenomaisena Hollannin maatalouspoliittiselle päätöksenteolle etenkin 1950–90 välisten vuosikymmenten aikana. Frouws määrittelee neokorporatistisen tavoitteenmäärittelyn ja politiikan muotoilun rakenteeksi, joissa funktionaalisilla intressiryhmillä on edustusmonopoli. Nämä intressiryhmät ovat saumattomassa yhteydessä toisiinsa. Osallistuville järjestöille taataan etuoikeutettu vaikutusmahdollisuus politiikantekoon ja vastavuoroisesti ne esittävät valtiovalalle vaatimuksia vain tiettyjen pelisääntöjen puitteissa. Maatalouden yhteiskunnallisen rakenteen tietynasteinen homogeenisuus ja valtion voimakas puuttuminen tuotantoehdoihin ja -edellytyksiin tekevät *agraarista* neokorporatistista korporatistisen mallin erikoistapauksen (mt., 283, Frouws ja Tatenhove 1993, 223).

Tällaista politiikantekoa leimaavat tietyt kirjoittamattomat säännöt. Eräs tärkeä tällainen sääntö liittyy vaatimukseen maatalousyhteisön sisäisestä yksimielisyydestä keskeisten kysymysten suhteen. Muut säännöt liittyivät politiikanteon "teknologisen" luonteen korostamiseen (ks. luku 6.3). Pelisäännöt tekivät maatalouspoliittiseen päätöksentekoon osallistumisen hyvin vaikeaksi – ellei mahdottomaksi – maatalousyhteisön ulkopuolisille tahoille, kuten toisten ministeriöiden ja intressiryhmien edustajille. (Frouws 1994, 284, ks. myös Helander 1993, 89–92).

Saatujen tutkimustulosten valossa vaikuttaa siltä, että Frouws'n esittelemät pelisäännöt pätevät suurelta osin myös suomalaiseen maatalouspoliittiseen päätöksentekoon. Monien tahojen osallistuminen saattaa helposti jäädä muodollisuudeksi. Depolitisointiin viittaa päätöksentekoa lähellä olevien tahojen näkemys politiikanteon rationaalisuudesta (ks. luvut 4.4. ja 6.3.). Kyse on maatalousyhteisön sisäisestä diskurssista, jonka puitteissa näkemyserojen nähdään johtuvan etupäässä oikean tiedon puutteesta.

Hollannista saadut tutkimustulokset osoittavat tuottajajärjestöjen virallisen kannan ja tuottajien näkökantojen välisen ristiriidan koskien ympäristökysymyksiä. Tuottajajärjestön suhtautuminen ei välttämättä ole yhteneväinen yksittäisten tuottajien näkemysten kanssa. Suomessa tuottajat suhtautuvat ympäristönsuojeluun jokseenkin myönteisesti (Tauriainen ja Tauriala 1991, 6). Alankomaissa näkökulmien eriytyminen johti vähitellen tuottajien etäantymiseen järjestöistään. Useat tuottajat näkivät, että heille oli annettu valheellinen kuva ympäristöongelmista ja niiden todellisesta merkityksestä maataloudelle (J. Frouws, suull. tieto 26.5.1994).

7.2.3 "Pienten askelten politiikka" kaventaa valintojen käsittelyä

Maatalouspolitiikka muodostuu joukosta toisiaan seuraavia ratkaisuja. Pitkän aikavälin mietinnöt ohjaavat näitä taktisia päätöksiä hyvin väljästi. Tällaista pienin päätöksin etenevää politiikantekoa kutsutaan suunnitteluteorian termein *inkrementaaliseksi*.

Osa vastaajista piti inkrementaalista päätöksentekomallia ainoana mahdollisena tapana tehdä maatalouspolitiikkaa koskevia päätöksiä. *Inkrementalistinen suunnittelunäkemys* perustuu samaan ajattelutapaan. Suunnitteluongelmat ovat niin monimutkaisia, että kaiken "tärkeän" huomioiminen suunnitteluprosesseissa on mahdotonta. On luovuttava rationaaliseen suunnitteluun liittyvistä tavoitteista, kuten systemaattisesta vaihtoehtojen vertailusta.

Inkrementaalista suunnittelua luonnehtii sopeutuminen. Alati muuttuvissa olosuhteissa nähdään pitkän aikavälin strateginen suunnittelu mahdottomana. Poliitiikan muotoutumiseen vaikuttavat erilaiset sattumanvaraiset ja epäsystemaattiset tekijät. On edettävä hitaasti, "pienin askelin", jotta vakavat virhearvioinnit voitaisiin välttää. (Lindblom 1973, 164–166, Bobrow ja Dryzek 1987, 11.)

Inkrementalistista suunnittelua on arvosteltu useasta näkökulmasta. Lyhyen aikavälin ratkaisuja korostettaessa aiheutuvien vaikutusten –etenkin pitkän aikavälin vaikutusten – käsittely on vähäistä. Suunnittelua ohjaavat eteen tulevat ongelmat ilman, että politiikan kokonaistavoitteista käydään avointa keskustelua⁸. Puhutaan "pienien päätösten tyranniasta" (*tyranny of small decisions*) (Kahn 1966).

On huomattava, että maatalouspolitiikan valmistelussa mukanaolevat henkilöt pitivät maatalouspoliittista päätöksentekoa tavallaan samanaikaisesti sekä rationaaliskokonaistavoitteista käydään avointa keskustelua⁸. Puhutaan "pienien päätösten tyranniasta" (*tyranny of small decisions*) (Kahn 1966).

Maatalouspolitiikan inkrementalistinen suunnittelukäytäntö vaikuttaa tiedon hyödyn-tämiseen monin tavoin. Toistuvien pienien päätösten yhteydessä systemaattiselle ja kokonaisvaltaiselle vaikutusten arvioinnille ei ole mahdollisuuksia.

Maatalouspolitiikan seurantajärjestelmä perustuu tiettyjen tilastollisten muuttujien seurantaan. Erillisten päätösten ja useiden päätösten yhdessä aiheuttamia vaikutuksia ei seurata eikä saatuja kokemuksia hyödynnetä järjestelmällisesti.

Maatalouspolitiikan lyhytjänteisyys ja strateginen epäjohdonmukaisuus vaikeuttavat jo tietyissä päätöksissä huomioidun tiedon välittymistä tilatason toimintaan. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun eri päätökset kannustavat tuotantoa eri suuntiin. Esimerkiksi tuottavuutta kohottamaan tarkoitetut ratkaisut saattavat kumoutua ylituotannon rajoit-tamiseen tähtäävillä toimilla.

Edellämainitut piirteet aiheuttavat ongelmia erityisesti alue- ja paikallis- ja tilatason suunnittelulle ja päätöksenteolle. Ristiriitaisiin tavoitteisiin pyrkivien toimenpiteiden

8. Tiihonen ja Tiihonen (1990, 70) käyttävät termiä *inkrementtitoiminta*. Heidän mukaansa "rationaaliseen suunnittelu-ohjelmointi-budjetointi-ajatteluun nojaava suunnittelumalli on muuttunut lisäysvaltaiseksi, pienin askelin eteneväksi ns. inkrementtitoiminnaksi. Siinä tavoitteet on alistettu keinoille ja sisällöllinen päätöksenteko on murskaantunut ennen kaikkea valtiontalouden ja sen kulloisenkin liikkumavaran alle".

yhteensovittaminen on vaikeaa. Lisäksi uusia suosituksia, ohjeita ja normeja saatatetaan tuottaa nopeassakin tahdissa, jolloin niiden huomioonottaminen tilan kokonais-suunnittelussa on työlästä. Tällainen tietotulva voi esimerkiksi vähentää tuottajien innostusta vapaaehtoisiin toimenpiteisiin ja uuden oppimiseen.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA EHDOTUKSET SEKTORIHALLINNON YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINNIN KEHITTÄMISEKSI

8.1 "Strategisen tason" ympäristövaikutusten arviointi

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (nk. YVA-laki, 468/1994) tuli voimaan 1.9.1994. Menettelyn sisältö on esitetty liitteessä 1. Sille on asetettu mm. seuraavat tavoitteet (HE 319/1993, 9):

- * lisätä ja parantaa ympäristöä koskevaa tietoa päätöksenteossa
- * edistää kansalaisten, yhteisöjen ja viranomaisten mahdollisuuksia osallistua ympäristövaikutusten arviointiin
- * parantaa edellytyksiä sovittaa yhteen näkökantoja ja tavoitteita.

Lakisääteinen ympäristövaikutusten arviointimenettely on tarkoitettu toteutettavaksi sellaisten hankkeiden suunnittelun yhteydessä, jotka todennäköisesti aiheuttavat merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.

Yhteiskunnallista kehitystä kuitenkin ohjataan hankekohtaisten lupakäytäntöjen lisäksi myös erilaisilla ohjelmilla, suunnitelmilla sekä kaikilla muilla toimenpiteillä, joilla luodaan yleiset kehykset eri toimijoiden käyttäytymiselle. Näitä päätöksiä koskevaa ympäristövaikutusten arviointia on kansainvälisissä yhteyksissä ryhdytty kutsumaan käsitteellä "*strategic environmental assessment*"; suoraan suomennettuna "*strategisen tason ympäristövaikutusten arviointi*"⁹.

Puhuttaessa strategisen tason päätöksistä halutaan korostaa tällaisten päätösten eroja verrattuna yksittäisiä hankkeita koskeviin päätöksiin. Itse asiassa päätösten jaottelu strategisiin tai ei-strategisiin on ongelmallista. Tarkastelunäkökulmasta riippuen esimerkiksi ydinvoimala voi edustaa sekä energiapoliittista strategiavalintaa että yksittäistä hanketta.

Strategioita on eritasoisia. Alue- ja paikallisen tason kannalta strateginen ratkaisu voi olla se, rakennetaanko alueelle uusi hiilivoimala. Kansallisella tasolla on tehty energiapoliittinen strategia, kun on päätetty hiilivoiman hyväksyttävyydestä ja mm. energiavaroista.

Ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta oleellista on se, että mikäli pitäydytään vain yksittäisten hankeratkaisujen arvioinneissa saavutetaan tavoite ympäristönäkökohtien

9. Alan terminologia on vielä vakiintumatonta. Yleisti puhutaan myös ns. PPP-tason (*policy, plan, programme*) arvioinnista. Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetaan *ohjelmia ja suunnitelmia* koskeva arviointivelvoite.

huomioinnottamisesta vain osittain. Suuri osa ympäristöön vaikuttavista ratkaisuista tehdään erilaisten ohjelmien, suunnitelmien ja muiden linjausten yhteydessä. Kun ympäristövaikutusten arviointi laajennetaan koskemaan muitakin kuin yksittäisiä hankkeita saadaan hallinnolliset suositukset ja määräykset (ns. non-project actions) arvioinnin piiriin.

Ympäristövaikutusten arvioinnin ulottamisella hankkeiden lisäksi muuhun yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon on haluttu paikata hanketason arvioinneissa ilmenneitä puutteita sekä tarjota eri hallinnonaloille mahdollisuus suunnittelun kehittämiseen ja päätöksentekoperusteiden laajentamiseen. Parhaimmillaan arviointi palvelee eri hallinnonalojen suunnittelua mm. seuraavasti:

- Arvioinnit auttavat eri hallinnonalojen asettaminen ympäristötavoitteiden toteutumista.
- Kertautuvien ja kasautuvien ympäristövaikutusten tunnistaminen ja käsittely systematisoituu.
- Vaihtochtojen ja vaikutusten tarkastelu täydentää nykyisiä valmistelukäytäntöjä. Poliittikan tavoitteiden ja keinojen väliset epä johdon mukaisuudet kyetään toteamaan entistä paremmin.
- Johdon mukaisuuden lisääntyminen helpottaa toiminnanharjoittajien päätöksentekoa. Heille voidaan selkeästi viestittää siitä, mihin suuntaan elinkeinoa tai toimialaa halutaan kehittää.
- Arviointi lisää päätöksenteon avoimuutta. Tehtävistä valinnoista ja aiheutuvista vaikutuksista on mahdollista käydä julkista keskustelua, jolloin kehityksen suuntia koskevat näkemyserot ja arvostiridat selkiytyvät nykyistä paremmin.
- Strategisen tason ympäristövaikutusten arvioinnilla saadaan tietoa, jota voidaan käyttää apuna hanketason suunnittelussa. Strategisen tason ympäristövaikutusten arviointi helpottaa hankekohtaisten arviointitarpeiden määrittelyä.

Ympäristövaikutusten arvioinnin ulottaminen hankesuunnittelun lisäksi myös muuhun päätöksentekoon on edennyt varsin hitaasti, mutta 1990-luvun aikana aiheesta on käyty aiempaa vilkkaampaa keskustelua. Arviointiin velvoittavia säädöksiä on voimassa mm. USA:ssa, Kanadassa, Uudessa-Seelannissa sekä Hollannissa ja Tanskassa (eri maiden arviointikäytännöistä ks. esim. Therivel 1993). Euroopan talouskomission (ECE) alaisuudessa on tehty luonnoksia politiikkatason ympäristövaikutusten arvioinnista (Application of...1992). Euroopan unionissa valmistellaan direktiiviä asiasta.

Suomessa laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/94) on asetettu yleinen selvitysvelvollisuus, jossa edellytetään ympäristövaikutusten arvioinnin soveltamista valtion ja kuntien suunnitelmista ja ohjelmista päätettäessä. Velvoite vahvistaa eräitä jo tehtyjä erillispäätöksiä. Komiteoista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (218/88) edellytetään vuonna 1990 tehtyjen muutosten mukaan (216/90) komiteaehdotusten ympäristövaikutusten selvittämistä. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/92) ja valtioneuvoston päätöksen (TM 9212/3.9) nojalla valtiovarainministeriö on antanut määräyksen ympäristövaikutusarvioinnin liittämisestä osaksi hallinnonalakohtaisia talous- ja toimintasuunnitelmia. Hallituksen esityksiin eduskunnalle on myös liitettävä selvitys mahdollisen päätöksen ympäristövaikutuksista (Hallituksen esitysten laatimissuhteet 1992).

Strategisen tason ympäristövaikutusten arviointiin sisältyy samoja elementtejä kuin hanketason yva-menettelyyn. Vaikutukset tulee selvittää monipuolisesti ja osallistumisen toteutuminen tulee varmistaa (Application of...1992, 4, Lee and Walsh 1992, 133, Therivel et al. 1992, 149–156, Verheem 1992, 151–153, European Commission 1994). Arvioinnin toteuttaminen on siten vaativampi tehtävä kuin pelkän ympäristöselvityksen laatiminen. Arviointi tulisi tälläkin tasolla aloittaa mahdollisimman aikaisin, ts. silloin, kun päätöksen kannalta ratkaisevia valintoja tai rajauksia vasta hahmotetaan.

Vaikutusten selvittäminen eroaa hanketason yva-menettelystä siinä, että käytettävissä olevat tiedot ovat yleispiirteisempiä ja epävarmuus suurempi. Teollisuuslaitosten jätevesien leviämistä pystytään ennustamaan varsin tarkasti, mutta päästömaksun vaikutuksia ympäristön tilaan ja elinkeinoelämän kehitykseen voidaan hahmottaa vain yleisellä tasolla.

Osallistuminen on hanketasolla usein konkreettista. Lähinaapurit pystyvät henkilökohtaisesti kuvittelemaan hankkeen aiheuttamat muutokset ja suuri osa osallistujista voi esittää omakohtaiseen kokemukseen perustuvia näkemyksiä ja vaatimuksia hanketta koskien. Strategisella tasolla osallistuminen tarkoittaa ennen kaikkea valmistelun avaamista julkiselle keskustelulle.

Toimenpideohjelmia ja linjavalintoja koskevaa julkista keskustelua voidaan herättää luomalla uusia keskustelufoorumeita. Tavoitteena ei niinkään ole se, että mahdollisimman monet kansalaiset itse osallistuvat keskustelutilaisuuksiin vaan se, että niiden avulla herätetään yleistä julkista keskustelua. Keskustelua seuraamalla saadaan käsitys eri osapuolten näkemyksistä koskien mahdollisia vaihtoehtoja, niiden todennäköisiä vaikutuksia ja eri vaihtoehtojen paremmuutta.

8.2 Tutkimustulokset strategisen tason ympäristövaikutusten arvioinnin lähtökohtana

8.2.1 Suunnittelujärjestelmien ominaisuuksien huomiointi

Saadut tutkimustulokset osoittavat, että maatalouspolitiikan valmistelussa voidaan havaita tiettyjä kirjoittamattomia säännönmukaisuuksia. Valmistelun kulku ei täysin vastaa suunnittelujärjestelmästä annettua virallista kuvaa.

Maatalouspolitiikan valmistelu etenee "pienin askelin": päätökset¹⁰ eivät asetu sellaiseen hierarkkiseen järjestykseen, johon strategisen tason YVA:n kehittäminen on tähän mennessä perustunut (ks. mm. Bregha ym. 1990, 10, Lee ja Walsh 1992, 131, Tolonen 1993, 13, Vilander 1993, 26). Päätösten ryhmittely esimerkiksi strategisiin, taktisiin ja operatiivisiin ratkaisuihin on ongelmallista. Vaarana on, että arviointiresurssit käytetään sellaisten ohjelmien ja suunnitelmien arviointiin, joilla ei ole juurikaan merkitystä politiikan käytännön toteutukselle. Pahimmillaan tämä voi johtaa voimavarojen hukkakäyttöön ja kansalaisten luottamuksen menetykseen.

10. Päätöksillä tarkoitetaan tässä paitsi lopullisessa poliittisessa päätöksenteossa tehtäviä ratkaisuja myös valmisteluprosessin kuluessa tietoisesti tai tiedostamattomasti suoritettuja valintoja.

Eri maatalouspolitiikan lohkoilla tehtävät ratkaisut eivät välttämättä ohjaa elinkeinoa johdonmukaisesti tiettyyn suuntaan. Käytännössä kuitenkin osa politiikalle asetetuista tavoitteista ohjaa valmistelua ja päätöksentekoa muita enemmän. Kyseessä on eräänlainen "piilostrategia", jonka mukaisista painotuksista ei ole avoimesti päätetty.

Strategisille kysymyksille on luonteenomaista se, että ne eivät ilmaannu itsestään, vaan ne täytyy erikseen tunnistaa (Mintzberg ym. 1976, 254, Dery 1984, 60). Tämä selittää sen, miksi usein strategisluonteiset kysymykset sivuutetaan ikään kuin itsestään selvinä ilman, että huomattaisiin että kyseessä on tietty linjavalinta.

Kaikilla hallinnonaloilla on hyödyllistä laatia ympäristövaikutusten arviointien perustaksi katsauksia valmistelun ja päätöksenteon etenemisestä. Katsaukset tarjoavat taustatietoa myös suunnittelujärjestelmien kehittämiseksi.

Strategisten kysymysten tunnistamista ja päätösten välisten yhteyksien tarkastelua voidaan helpottaa jäsentämällä päätöstä edeltävät ja sitä seuraavat valintatilanteet hierarkkisesti. Tästä on esitetty maatalouden tuotantopolitiikkaa koskeva esimerkki kuvassa 6.

Suunnittelujärjestelmien monimutkaisuus tulee huomioida jokaisessa arviointitilanteessa. Arvioinnin aikana ja etenkin sen käynnistämisvaiheessa on valmisteluelinten ja suunnitteluun osallistuvien tahojen tarpeen etsiä vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

* millaista päätöstä oikeastaan ollaan valmistelemaan? ts. mitkä seikat otetaan annettuina ja mistä seikoista päätetään vasta myöhemmin? millainen on lyhyen tähtäimen päätösten suhde valmisteltavaan päätökseen?¹¹ miten päätöksen muuttamisesta tai noudattamatta jättämisestä tulee sopia ja tiedottaa?

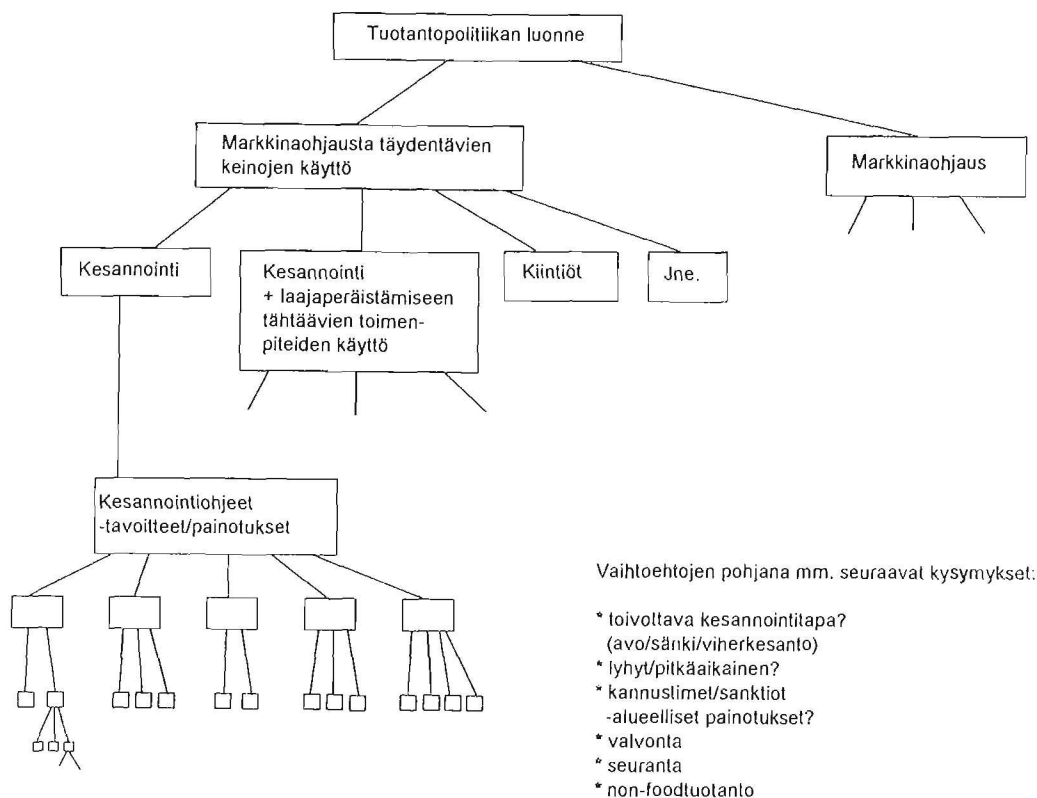
* mikä on päätöksen suhde muuhun hallinnonalan (tai yhteiskunnan) päätöksentekoon? pyritäänkö sektoria ohjaamaan johdonmukaisesti tiettyyn suuntaan? miten tehtävä päätös tulisi huomioida politiikan muilla lohkoilla? (kysymys saattaa palautua ensimmäisen kohdan ongelmaksi: tulisiko ensin ratkaista se, mihin suuntaan toimintaa halutaan kannustaa, ts. mikä on eri tavoitteiden välinen tärkeysjärjestys?).

8.2.2 Arvioitavat päätökset

Maatalouspolitiikan valmistelua koskeva analyysi tukee väitettä, jonka mukaan hallinnollisen valmistelun kuluessa tehdään lopullisen, poliittisen päätöksen sisältöön monin tavoin vaikuttavia valintoja. Ympäristön kannalta merkittävät ratkaisut nousevat tarkastelun piiriin ainostaan silloin, kun ympäristövaikutusten arviointi nivotaan osaksi tietyn päätöksen tai päätöskokonaisuuden valmistelua.

Edellä todettiin, että maatalouspolitiikassa tehtäviä päätöksiä ei tietoisesti aseteta tietyn hierarkian osaksi. Päätösten ryhmittely ei ole mahdollista pelkin muodollisin perustein. Hierarkkinen lähestymistapa on kuitenkin välttämätön tarkasteltaessa sitä, miten ympäristövaikutuksia tulisi käsitellä eri valmistelutilanteissa.

11. Tulevaa päätöksentekoa koskemaan voidaan asettaa vaatimus, jonka mukaan valmistelijoiden tulee liittää päätöksentekoaineistoon selvitys siitä, miten ratkaisut suhtautuvat tiettyyn "strategiapäätökseen".



Kuva 6. Maatalouden tuotantopolitiikkaan liittyvät valintatilanteet

Ympäristövaikutusten arviointi tulee keskushallinnon toiminnassa ymmärtää yhteiskunnan ja/tai hallinnonalan keskeisiä toiminta- ja vaikutusalueita koskevan suunnittelun apuvälineeksi. On myös muistettava, että arviointiin oleellisesti liittyvä strategian toteutumisen ja vaikutusten seuranta tekee arvioinneista eräessä mielessä jatkuvaa toimintaa.

Ympäristövaikutusten arviointia edellyttävät päätökset poikkeavat muista ympäristön kannalta merkittävistä päätöksistä yhdellä tai useammalla seuraavista tavoista:

– Päätökset ovat luonteeltaan muuta päätöksentekoa ohjaavia (erotenä kertaluonteisista ratkaisuista). Ohjaavuus voi tarkoittaa myös tulevien valintatilanteiden käsittelemistä esim. sidottaessa resursseja tiettyyn tarkoitukseen.

– Päätös vaikuttaa laajasti koko yhteiskuntaan ja vaikutukset saattavat kohdistua hyvin eri tavoin eri tahoihin, ryhmiin ja ihmisiin.

– Päätös vaikuttaa laajasti koko yhteiskuntaan ja siitä voi seurata eri osapuolten välisiä, vaikeasti sovittavia arvo- tai intressiristiriitoja.

Arvioitavia päätöksiä ovat esimerkiksi:

– Pitkän aikavälin toimenpideohjelmat ja -suunnitelmat

- Eräät kannustimet (tulonsiirrot, mm. verotus)
- Ympäristöön vaikuttavat merkittävät pelisäännöt (lait, kiellot, ohjeet, suositukset, rajoitukset; myös em. purkaminen)
- Muut yhteiskunnan toimintaehtoihin vaikuttavat päätökset (suuret investoinnit, politiikan keinoja koskevat periaateratkaisut).

Julkisessa hallinnossa on johdonmukaista strategista suunnittelua ryhdytty elvyttämään mm. Tielaitoksessa, jossa valmistellaan tienpidon suunnitelmaa vuosille 1994–2004. Kauppa- ja teollisuusministeriö julkaisi kansallisen teollisuusstrategian vuonna 1993. Strategia laadittiin pohjaksi tehtäville valinnoille (Kansallinen teollisuusstrategia 1993, 1), mutta strategian periaatteiden toteutumista ei toistaiseksi ole käsitelty julkisesti.

8.2.3 Arviointitarpeen toteaminen: päätösten merkittävyyden arviointi

Ympäristövaikutusten arvioinnin soveltaminen tarkoittaa niiden päätöksentekotilanteiden alustavaa määrittelyä, joiden valmistelussa arviointi on välttämätön. Kunkin hallinnonalan tehtävänä on koota sen toimesta valmisteltavat, ympäristöön merkittävästi vaikuttavat linjapäätökset luetteloksi, jota kokemusten karttuessa tarkennetaan.

Tämän lisäksi hallinnonalojen on hyödyllistä laatia omalle alalleen ominainen tarkastelukehikko, jonka avulla päätöksiä valmistelevat virkamichet voivat tapauskohtaisesti tarkastella sitä, miten ympäristöasioita kunkin valmistelun piiriin tulevan päätöksen yhteydessä tulisi käsitellä. Kehikon tulisi mahdollistaa suhteellisen nopea merkittävyyden arviointi.

Päätöksen ja aiheuttamien vaikutusten merkittävyyteen vaikuttavat useat laadulliset seikat, joita voidaan tulkita hyvin eri tavoin tarkastelijasta riippuen. Arvioinnin tarpeellisuutta voidaan kuitenkin selvittää tarkastelemalla valmisteltavaa päätöstä kolmeen seuraavaan pääryhmään lukeutuvien kysymysten valossa:

1. Miten päätös ohjaa alueen, hallinnonalan tai koko yhteiskunnan kehitystä?
2. Millainen on päätöksenteon "liikkumatila" eli kuinka paljon toisistaan poikkeavia ratkaisuja päätöksenteossa voidaan soveltaa?
3. Millaisia välittömiä tai välillisiä ympäristövaikutuksia päätös saattaa aiheuttaa?

Kysymyksiä voidaan tarkentaa seuraavasti

1. Miten päätös tulee ohjaamaan alueen, hallinnonalan tai koko yhteiskunnan kehitystä?

Esimerkiksi:

- * onko kysymyksessä tulevaa päätöksentekoa ohjaava ratkaisu?
- * miten päätös vaikuttaa tuleviin valintatilanteisiin?
- * kuinka laajasti eri yhteiskunnan toimijoihin päätös vaikuttaa?
- * vaikuttako päätös eri tavoin yhteiskunnan eri toimintoihin ja tavoitteisiin?
- * kuinka laaja on päätöksen maantieteellinen vaikutusalue?
- * kuinka pitkällä aikavälillä päätös tulee vaikuttamaan?

* millainen on päätöksen suhde aiempiin päätöksiin?

(poikkeako se totutusta linjasta tai onko mahdollisesti ristiriidassa joidenkin tehtyjen päätösten kanssa?)

* onko päätös tai siihen läheisesti liittyvät kysymykset herättäneet julkista keskustelua? onko keskustelussa esitetty toisistaan selvästi poikkeavia näkökantoja?

2. Millainen on päätöksenteon "liikkumatila" eli kuinka paljon toisistaan poikkeavia ratkaisuja päätöksenteossa voidaan soveltaa?

Esimerkiksi:

* perustuuko päätöksenteko esimerkiksi Euroopan Unionin tai vastaavan kansainvälisen veloitteen soveltamiseen? kuinka tarkkaan ko. velvoite ohjaa päätöksentekoa?¹²

3. Millaisia välittömiä tai välillisiä ympäristövaikutuksia päätös saattaa aiheuttaa?

Arvioinnin tai selvityksen tarpeellisuus määräytyy lopullisesti sen mukaan, kuinka merkittäviä ympäristövaikutuksia päätösten oletetaan välittömästi tai välillisesti aiheuttavan. Esimerkiksi seuraavilla maatalouspoliittisilla päätöksillä on todettu olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia (ks. esim. Wathern ym. 1987, Jordbrukspolitik i... 1989, 168, 178–181, Luoma 1993, 65):

- kaikki tuotannon määrän muuttamiseen tähtäävät päätökset,
- hintajärjestelmä ja tukimuodot,
- verotuskäytännöt.

Ympäristökytkentöjen hahmottaminen voi osoittautua valmisteluelimille vaikeaksi tehtäväksi. Tätä työtä ja edelleen arviointitarpeen määrittelyä sekä itse arviointien toteuttamista voidaan helpottaa hallintoyksikkökohtaisilla kokonaistarkasteluilla. Lopputuloksena voidaan laatia kysymysluettelo tai vastaava kehikko helpottamaan merkittävyyden arviointia. Niiden avulla valmisteluelimet kykenevät alustavasti hahmottamaan sitä, millaisia muutoksia valmisteltava päätös saattaa aiheuttaa. Esimerkiksi seuraavantyyppiset kysymykset voisivat olla lähtökohtana tunnistamiskehikkoa luotaessa:

* vaikutetaanko päätöksellä sektorin toimintaedellytyksiin?

vaikuttaako päätös eri tavoin eri toimijoihin / tuotannonaloihin? mitkä alat hyötyvät, mitkä eivät? miten ko. tuotannonalat eroavat ympäristövaikutuksiltaan?

* mitä eri vaihtoehtoja sektorin toimintaedellytysten paranemiseen tähtäävällä politiikalla on käytettävissään? miten vaihtoehdot eroavat ympäristövaikutuksiltaan?

* kannustetaanko päätöksellä toimijoita tiettyjen tuotannontekijöiden käyttöön? miten eri tuotannontekijöiden käyttö poikkeaa ympäristövaikutuksiltaan?

12. Tilanteessa, jossa päätöksenteko on esimerkiksi Euroopan Unionin säädöksen lähes suoraviivaista soveltamista ei ympäristövaikutusten arviointia menettelyllisenä prosessina ole mielekästä toteuttaa. Sen sijaan keskustelu päätöksestä ja sen ympäristövaikutuksista voi olla erittäin tärkeää, koska se vaikuttaa EU:n valmisteleville ja päättävillä elimillä annettavaan palautteeseen ja tulevien päätösten valmisteluun. Lisäksi on odotettavissa, että kansallinen päätöksenteko tulee olemaan suoraviivaista EU-säädösten soveltamista ainoastaan rajatussa osassa tehtäviä päätöksiä.

* vaikutetaanko päätöksellä tuotannontekijöiden tuotantotapojen / tuotantoratkaisujen välisiin kannattavuuseroihin? miten ne eroavat ympäristövaikutuksiltaan?

* vaikuttaako päätös toimitojen sijoittumiseen?
uhkaako em. toivottavan yhdyskuntarakenteen syntymistä tai ympäristöltään herkiksi luokiteltuja alueita?

8.3 Ratkaisuvaihtoehtojen tuottaminen arviointitavoitteena

Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) tarkoitetaan ympäristövaikutuksilla hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä tai välillisiä vaikutuksia

- a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyisyyteen;
- b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen;
- c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön; sekä
- d) luonnonvarojen hyödyntämiseen.

Näiden vaikutusten tunnistamisessa voidaan käyttää erilaisia apuvälineitä, jotka tarjoavat systemaattisen taustan käytävälle keskustelulle. Näitä ovat erilaiset kysymyslistat, tarkistuslistat, ympäristöindikaattorit, matriisit, asiantuntija-arviot sekä vastaavista päätöksistä saadut aiemmat kokemukset (ks. mm. Commission of...1994). Tärkeää on kiinnittää huomiota eri aikoina tehtävien ratkaisujen yhteisvaikutuksiin. Tarkistuslistasta ja matriisista löytyvät esimerkit liitteestä 2.

Valmisteluelinten ja jopa asiaan perehtyneiden asiantuntijoiden on kuitenkin monissa tapauksissa vaikeaa tehdä tarkkoja ennusteita valmisteltavien päätösten seurauksista. Poliitiikan soveltaminen on aina jossain määrin samalla sen muotoilua (Barrett ja Fudge 1981). Lisäksi ympäristövaikutuksia koskeva tieto on tyypillisesti epävarmaa. Suunniteluosapuolet pitävät usein erilaisia vaikutuksia merkittävinä ja on myös tavallista, että nämä vaikutukset kohdistuvat eri tahoihin eri tavoin.

Edellisestä toimii yhtenä esimerkkinä ympäristönsuojelun taloudellisista ohjauskeinoista käyty keskustelu. Teemaan liittyen on kiistelty yleisesti ohjauskeinojen tehokkuudesta ja tarpeellisuudesta sekä toteutuksen yksityiskohdista, kuten asetettavien verojen ja maksujen suuruudesta.

Vaikutusten tunnistaminen on hyvin vaikeaa ilman eri vaihtoehtojen samanaikaista tarkastelua. Toisaalta vaikutuksia jäsenettäessä ja niistä keskusteltaessa saatetaan muodostaa uusia vaihtoehtoja samalla kun edelliset vielä tarkentuvat. Ympäristövaikutusten arviointi on ohjelmien ja suunnitelmien arvioinnin yhteydessä siten ennen kaikkea ratkaisuvaihtoehtojen etsimistä (ks. esim. Therievel ym. 1992, 149, Verheem 1992, 151).

Ympäristötiedon epävarmuuden ja päätöksentekoon liittyvien intressi- ja arvokysymysten takia pelkät asiantuntijaselvitykset eivät riitä ympäristövaikutusten arvioinnin sisällöksi. Kansalaisten sekä erilaisten organisoitujen ja organisoimattomien ryhmien osallistuminen arviointiin on tärkeää. "Strategisissa" kysymyksissä avoin julkinen keskustelu on tärkeä osallistumiskanava.

Hollannissa on järjestetty energiapolitiikan linjavalinnoista yhteiskunnallista keskustelua prosessilla, jota kutsutaan nimikkeellä BRD, "Broad Social Debate" (Paldanius 1992, 77-79). Kanadassa keskustelua ovat virittäneet kansalaisraadit ("roundtable consultation prosess"), jotka tuottavat keskustelumuistioita käytettäväksi julkisuudessa ja suunnittelussa (Bregha ym. 1990, 22, Paldanius 1992, 52-53).

Velvoite ympäristövaikutusten arvioinnista tarkoittaa arvioinnin piiriin kuuluvan komitea-, neuvottelukunta- ja työryhmävalmistelun yhteydessä sitä, että näiden elinten yhtenä tehtävänä on synnyttää ja ylläpitää julkista keskustelua. Tämä korostaa ko. elinten kokoonpanon merkitystä, sillä eri osapuolia laajasti edustavalla elimellä on hyvät mahdollisuudet herättää keskustelua taustaryhmissään. Tavoitteena tulee kuitenkin olla keskustelun ulottaminen myös näiden ryhmien ulkopuolelle. Kokoonpanoa suunniteltaessa on tärkeää huomioida suunnitteluongelmasta kiinnostuneet kansanliikkeet ja ei-organisoidut osapuolet. Ryhmä ei saa kuitenkaan paisua niin suureksi, että sen työskentely vaikeutuu.

Käytyä julkisesta keskustelusta koskeva tarkastelu liitetään osaksi muuta arviointiprosessia koskevaa raportointia. Tämän lisäksi on tarpeellista esitellä arvioinnin tuottamat vaihtoehdot ja se, miten niihin päädyttiin. Esitetyt arviot todennäköisistä vaikutuksista tulee kirjata selkeästi ja yleistajuisesti. Tiiviit yhteenvedot palvelevat asiasta päättäviä henkilöitä sekä päätöksentekoa seuraavaa yleisöä.

Vaihtoehtojen vaikutustarkastelun lisäksi kannattaa arvioinnin kuluessa tuottaa ehdotus varsinaiseen päätökseen liitettävistä chdoista. Nämä ehdot ovat niitä vähimmäistekijöitä, joita jatkossa tullaan aktiivisesti seuraamaan. Ne voivat koskea esimerkiksi aiheutuvia päästöjä sekä syntyviä tai yleistyviä käytäntöjä. Ehdot voidaan ymmärtää sekä vähimmäistavoitteina että sovittuina kehityksen rajoina.

Jos ajan kuluessa käy selväksi, etteivät asetetut ehdot täyty, tulee tehtyä päätöstä tarkistaa. Näin siitäkin huolimatta, ettei selviä syy-seuraussuhteita kyetä tunnistamaan. Ehtojen rikkoutuminen viestii kuitenkin ongelmista, jotka on tavalla tai toisella selvitettävä.

Niiden ohjelmien ja suunnitelmien seurannassa, jotka ohjaavat yksittäisten hankkeiden toteuttamista, voidaan hyödyntää näitä hankkeita koskevia ympäristövaikutusten arviointimenettelyjä, selvityksiä ja tutkimuksia. Yleisesti ottaen kaikki eri hallinnonaloilla kerättävä ympäristövaikutuksia koskeva tieto kannattaa ymmärtää harjoitettuja strategioita koskevana seurantatietona, joka saattaa antaa aihetta linjatarkistuksiin ja mahdollisesti kokonaan uusiin arviointeihin.

Vaikutusten seurannan lisäksi on hyvä kiinnittää huomiota tehdyn päätöksen toteutuksen seurantaan. Näin voidaan osaltaan välttää operatiivisesta päätöksenteosta irrallisten strategioiden syntyminen.

Ympäristövaikutusten käsittelyä yhteiskunnan toimintachtoja koskevassa päätöksenteossa tullaan jatkossa yhtenäistämään valtioneuvoston ohjeilla YVA-lain 24 §:n soveltamista. Ohjeisto on tarkoitus laatia yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa. Valmistelutyötä koordinoivat vesi- ja ympäristöhallitus (1.3.1995 lähtien Suomen ympäristökeskus) yhdessä ympäristöministeriön kanssa.

Tätä työtä tukevat parhaiten eri hallinnonaloilla toteutettavat, kokeiluluonteiset ympäristövaikutusten arvoinnit ja näitä pohjustavat, ympäristökytkentöjen tunnistamista helpottavat ympäristötarkastelut. Kokeiluarviointit antavat tilaisuuden eri osapuolten asiantuntemuksen ja kokemuksen käyttöön ohjeita valmisteltaessa. Samalla ministeriöiden

lainsäädännön ja muiden päätösten valmistelijat saavat konkreettista apua ympäristönäkökohtien liittamisestä päätösaineistoon.

8.4 Ympäristövaikutusten arviointi osana ympäristöasioiden hallintajärjestelmää

Kestävän kehityksen toteuttamisessa kaiken hallinnollisen ja poliittisen päätöksenteon lähtökohdana on ympäristöasioiden "läpäisyperiaate", jonka mukaan ympäristönäkökohtia tulee aina jossain muodossa tarkastella päätöksiä tehtäessä.

"Strategisten" päätösten ympäristövaikutusten arvioinnin lisäksi julkishallinnossa tarvitaan siis yleistä ympäristövaikutusten tarkastelua. Kyse on samalla arviointien seurantajärjestelmien luomisesta. Tällainen voi olla hallintoyksikkökohtainen ympäristöasioiden hallintajärjestelmä. Euroopan Unionin järjestelmää koskevassa ns. EMAS-asetuksessa suositetaan tällaisen järjestelmän ulottamista yksityisen sektorin ohella myös julkisen sektorin toimintaan (Ympäristöjohtamisen- ja auditoinnin työryhmä 1994, 55).

Hallintajärjestelmien avulla varmistetaan, että ympäristövaikutuksia tarkastellaan kunkin päätöksen ja valmisteluprosessin yhteydessä. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota niiden päätösten tarkasteluun, joilla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta joiden yhteydessä ei toteuteta varsinaista arviointia. Näiden päätösten ympäristövaikutusten selvittäminen eroaa arvioinneista siinä, että tarvittava tieto tuotetaan asiantuntijatyönä, eikä eri osapuolten näkemyksiä systemaattisesti koota päätöksentekoaikainajaksi. Tällaisten selvitysten tekeminen on todettu tarpeelliseksi mm. kaavoituksen yhteydessä (370/58, 469/94).

9 YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTI MAATALOUSPOLITIIKAN VALMISTELUSSA

9.1 Valmistelukäytäntöjen ja ympäristövaikutusten arvioinnin yhteensovittaminen

Ympäristövaikutusten arvioinnin soveltaminen maatalouspolitiikan valmistelussa tarkoittaa nykyisten valmistelukäytäntöjen yhteensovittamista arviointiperiaatteiden kanssa. Yhteensovittamistarpeet liittyvät ennen kaikkea useiden vaihtoehtojen tarkasteluun ja valmistelun avoimuuden lisäämiseen. Lisäksi maataloushallinnossa tulisi kiinnittää huomiota suunnittelujärjestelmien kehittämisestä esitettyihin näkökohtiin.

Edellisessä luvussa todettiin eri ratkaisuvaihtoehtojen samanaikaisen tarkastelun merkitys ympäristövaikutusten käsittelylle. Vaihtoehtojen selkiytyminen on tavoitteena arviointeja ja selvityksiä laadittaessa. Tämä tarkoittaa useiden vaihtoehtojen avointa julkisuutta jo valmistelun alusta lähtien.

Uudistus tukee ympäristötavoitteiden lisäksi monin tavoin nk. laatuajattelun toimeenpanoa hallinnossa. Yhtenä laadun ulottuvuutena on pidetty päätöksenteon kehittämistä. Tämä tarkoittaisi mm. sellaisten mekanismien käyttöönottoa, joilla päätöksenteon valmisteluaineiston monipuolisuus ja pätevyys voidaan varmistaa (Maailman paras... 1993, 64).

Useiden vaihtoehtojen tarkastelu parantaa myös eri osapuolten välisen keskustelun mahdollisuuksia. Avoin vuoropuhelu on päinvastainen aikaisemmin usein vallinneelle keskustelukulttuurille, jota sävyttävät mm. maatalous- ja ympäristöhallinnon väliset arvovaltakysymykset ja näkemykselliset ristiriidat.

Ympäristövaikutusten arviointien toteuttamista helpottaisivat valmistelukäytäntöjen muutosta tukevat organisatoriset uudistukset. Toteutuneissa yksittäisiä hankkeita koskevissa ympäristövaikutusten arviointimenettelyissä on vastuusuhteiden selkiytymättömyys osoittautunut menettelyn etenemistä hidastavaksi ja arviointien laatua heikentäväksi ongelmaksi.

9.2 Ympäristövaikutusten tunnistaminen ja arviointitarpeen toteaminen

Maatalouden ympäristöongelmia on tähän asti pyritty ratkaisemaan pienin askelin etenevän päätöksentekokulttuurin mukaisesti, ts. erillisillä ympäristötoimenpiteillä. Maatalouden ympäristönsuojelutavoitteiden saavuttaminen tarkoittaa kuitenkin nykyistä laajempaa ympäristövaikutuksia koskevan tiedon hyödyntämistä maatalouspoliittisessa päätöksenteossa. Vain siten voidaan varmistaa se, että tuotantoa kannustetaan johdonmukaisesti tavoitteiden määrittelemään suuntaan, eivätkä ympäristönsuojeluun tähtäävät päätösten vaikutukset kumoudu muiden päätösten vaikutuksilla.

Maatalouspolitiikan toimenpiteiden ympäristökytkentöjen tunnistaminen on ensimmäisiä vaiheita ympäristövaikutuksia koskevan tiedon hyödyntämistä kehitettäessä. Haastattelut osoittivat, että monet toimijoista pitivät ympäristökysymyksiä maatalouspolitiikan kannalta marginaalisina asioina, kun taas toisten mielestä ne edellyttävät laajaa politiikan perusteiden uudelleenarviointia.

Ristiriidan käsittelyä voidaan helpottaa luomalla luvussa 8.2.3. mainitun kaltainen kehikko, jonka avulla maatalouspolitiikan valmistelijoiden on mahdollista alustavasti tunnistaa aiheutuvat ympäristövaikutukset. Yhteisesti hyväksytyn kehikon käyttö nostaa esiin kysymykset, joiden perusteella voidaan avoimesti keskustella vaikutusten merkittävyydestä. Tehtävää tukevat laaditut ja menossa olevat tutkimukset maatalouden eri osa-alueiden ympäristövaikutuksista.

Ympäristöyhteyksien hahmottaminen on haaste niin maatalous- kuin ympäristösektorillekin. Tehtävän onnistumisessa tarvitaan molempien alojen asiantuntemusta. Työtä varten on mielekästä perustaa asiantuntijaryhmä, joka pohtisi mahdollisia kytkentöjä esimerkkitapausten valossa. Tavoitteena voi olla edellä mainitun kehikon luominen maatalouspoliittisten päätösten ympäristökytkentöjen tunnistamiseksi.

Työ voidaan liittää osaksi mahdollista kokeiluarviointia (ks. luku 8.3.). Arviointia edellyttäviä, tulevia ratkaisuja ohjaavia päätöksiä ovat mm. tietyt lainsäädäntöuudistukset (esim. maaseutuelinkeinolaki: ohjaa tehtäviä rahoitusratkaisuja), ja verotusratkaisut (ohjaavat laajalti tuotantopanosten käyttöä).

Maatalouspoliittisten toimenpiteiden ympäristökytkentöjen systemaattiseen tarkasteluun on mm. Isossa-Britanniassa kehitelty tietokoneavusteisia matriiseja ja malleja. Niiden tavoitteena on ollut tuottaa päätöksentekijöille tietoa maatalouspolitiikan muutosten mahdollisista ympäristövaikutuksista (Department of the Environment 1994, 16–17).

Suomen EU-jäsenyys ei poista kansallisen maatalouspolitiikan valmistelun ja päätöksenteon merkitystä. Sen sijaan jäsenyys pakottaa uudelleenjärjestelyihin, joihin edellä annetut suositukset olisi mielekästä nivoa.

Kuhmonen (1992, 1994) tarkastelee kansallisen politiikan ja päätöksenteon merkitystä suhteessa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan säädöksiin ja markkinoiden vaikutuksiin eräissä nykyisissä jäsenmaissa. Kaikilla EU:n jäsenmailla on myös oma kansallinen näkökulma maatalous- ja maaseutupolitiikkaan.

Kansallinen näkökulma voi kytkeytyä yhteisötason toimenpiteisiin hyvin monella tavalla. Eri maiden suhtautuminen on ollut erilainen riippuen mm. siitä,

- miten eri alueet ovat pyrkineet hyötymään yhteisistä markkinoista tai miten yhteismarkkinat ovat eri alueisiin vaikuttaneet,
- kuinka ja missä määrin yhteisiä rakennetukia on sovellettu,
- millaisia kokonaan kansallisia keinoja on käytetty (Kuhmonen 1994, 1, 19).

Saksan eteläisimmässä osavaltiossa Baijerissa on maatalouspolitiikalle asetettu tavoitteita, jotka korostavat maatalouden yhteiskunnallisia kytkentöjä ja ulkoisvaikutuksia. Useissa tavoitekohdissa mainitaan ympäristötavoitteet. Esimerkiksi kotieläintaloudessa tulee säilyttää yhteys eläinmäärän ja peltoalan välillä ja rajoittaa karjakokoa (mt., 20-21).

Maatalouspoliittista päätösvaltaa jää siis runsaasti vielä kansalliselle tasolle EU-jäsenyyden toteuduttua. Lisäksi on muistettava, että Suomi omilla kannanotoillaan vaikuttaa EU:ssa tehtäviin ratkaisuihin. On erittäin todennäköistä, että Suomen yhteisen kannan muodostaminen on monissa tapauksissa ympäristöön merkittävästi vaikuttavaa päätöksentekoa.

EU-jäsenyyden myötä Suomi tulee osalliseksi EU:n rakennerahastojen tuesta ja niiden ohjauksesta. Rakennerahastojen tavoite viisi koskee maaseudun kehityksen edistämistä

- a) nopeuttamalla yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistettaessa maatalouden rakenteen mukauttamista
- b) helpottamalla maaseutumaisten seutujen kehitystä ja rakenteellista mukauttamista.

Tavoitteelle 5b määritellään maantieteelliset kohdealueet, kun taas tavoite 5a koskee koko maata. Tavoitteen 5a mukaiset tukitoimet voidaan jakaa neljään ryhmään:

- maataloustuotannon tehokkuuden parantaminen (investointituki)
- nuorten viljelijöiden tuki (starttiraha)
- LFA-tuki (eläinyksikkö- ja pinta-alaperusteinen)
- markkinointiin liittyvät tuet. (EU:n rakennerahaston... 1994, 29).

Tavoitteen 5b mukaiset valtakunnalliset suunnitelmat tehdään maakunnan liittojen laatimien maakuntien aluekehittämisohjelmien pohjalta. Ohjelmallisen aluepolitiikan lähtökohtana on alueiden omatoiminen kehittämistyö (Heiskanen, T. 1994, 3).

Ohjelmallista aluepolitiikkaa säätelevään lakiin alueiden kehittämisestä on liitetty velvoite kehittämisohjelmien ympäristövaikutusten selvittämisestä. Samoin EU:n rakennerahastosäädösten mukaan suunnitelmiin on sisällytettävä arvio strategian ja toiminnan vaikutuksista ympäristöön (EU:n rakennerahaston... 1994, 43). Selvitysten sisällöstä on annettu ohjeet, joissa määritetään niitä koskevat vähimmäisvaatimukset (mt. liite 12, Commission of the European Communities 1993).

Suunnittelun omaehtoisuustavoitteen saavuttamiseksi maakunnan liittojen tulisi valmista aluekehittämisohjelmat ympäristövaikutusten arviointimenettelyn periaatteiden mukaisesti, ts. kansalaisten osallistumismahdollisuuksia painottaen. Lisäksi olisi perusteltua liittää ympäristönäkökohtia koskeva tarkastelu tavoitteen 5a mukaisia tukitoimia koskevaan valmisteluun ja päätöksentekoon.

10 KIRJALLISUUS

- Aittola, T. & Pirttilä, I. 1989. Tieto yhteiskunnassa. Tiedonsosiologinen tarkastelu. Gaudeamus. Helsinki.
- Albrecht, J. 1985. Planning as a social process. The use of critical theory. Peter Lang.
- Alestalo, M. 1987. Scientific knowledge and politico-economic information needs: the problems of agricultural policy in a small capitalist country. Teoksessa Science policy studies from a small country perspective. Toim. V. Stolte-Heiskanen. Publications of the academy of Finland, no. 5b. Helsinki.
- Application of environmental impact assessment principles to policies, plans and programmes. Report prepared by the task force, with United States of America as lead country. 1992. Economic Commission for Europe, ECE/ENVWA/27.
- Barrett, S. & Fudge, C. 1981. Examining the policy-action relationship. Teoksessa Barrett, S. & Fudge, C. (toim.): Policy and action. Essays on the implementation of public policy, s. 3-31. Methuen. London.
- Baum, H. S. 1988. Planning theory as political practice. Society, November/December 1988: 35-42.
- Becker, G. S. 1983. A theory of competition among pressure groups for political influence. Quarterly Journal of Economics XCVII(3): 371-400.
- Bobrow, D. B. & Dryzek, J. S. 1987. Policy analysis by design. University of Pittsburgh press.
- Bregha, F., Bendickson, J., Gamble, D., Shillington, T., Weick, E. 1990. The integration of environmental considerations into public policy. The Rawson Academy of aquatic science. A report prepared for the Canadian Environmental Assessment Research Council.
- Caplan, N. 1982. Social research and the public policy at the national level. Teoksessa: Holzner, K.D., Knorr, K.D., Strasser, H. (toim.) Social science and public policy-making. A reappraisal. IHS-Studies no. 3. Wurzberg. Wien.
- Clark, J. & Lowe, P. 1992. Cleaning up agriculture: environment, technology and social science. Sociologia Ruralis XXXII(1): 11-29.
- Collingridge, D. & Reeve, C. 1986. Science speaks to power. The role of experts in policy making. Frances Pinter, London.
- Commission of the European Communities 1993. Environmental assessment of regional plans. Julkaisematon moniste. Reference 025674.

- Commission of the European Union 1994. SEA: Existing methodology. Julkaisematon moniste.
- Department of the Environment 1993. Environmental appraisal of development plans. A good practice guide. HMSO. London.
- Department of the Environment 1994. Environmental appraisal in government departments. HMSO. London.
- Dery, D. 1984. Problem definition in policy analysis. University Press of Kansas.
- Dewey, J. 1939. Theory of valuation. *International Encyclopedia of Unified Science* 2(1). Fourth impression 1947. University of Chicago.
- Durkheim, E. 1980. Uskontoelämän alkeismuodot. Otava. Helsinki.
- EU:n rakennerahaston tavoitteita 6, 2 ja 5b koskevan ohjelmatyön käsikirja. 1994. Sisäasiainministeriö, aluekehityssihteeristö. Helsinki.
- European Commission 1994. 12th meeting of national experts concerning EIA, point 5. Discussion of strategic environmental impact assessment. Brussels 21.04.1994.
- Faludi, A (ed.). 1973. A reader in planning theory. Pergamon.
- Feldman, M. S. & March, J. G. 1981. Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly* 26: 171–186.
- Frouws, J. & van Tatenhove, J. 1993. Agriculture, environment and the state. The development of agro-environmental policy-making in the Netherlands. *Sociologia Ruralis* XXXIII (2): 220–239.
- Frouws, J. 1994. Manure and power: a politico-sociological study of interest articulation and policy formation concerning the manure problem in the Netherlands since 1970. Doctoral thesis, Agricultural University of Wageningen. English summary on p. 283–285.
- Galjart, B. 1971. Rural development and sociological concepts: a critique. *Rural Sociology* 26(1): 31–41.
- Granberg, L. 1989. Valtio maataloustulojen tasaajana ja takaaajana. Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk. Suomen tiedeseura 138. Helsinki.
- Hallituksen esityksen laatimisohteet. 1992. Oikeusministeriö. Helsinki.
- Halpahintajärjestelmä elintarvikkeisiin. Näkemyksiä siitä, mitä etua kilpailu voi tuoda kuluttajille. 1993. Elintarvikeryhmä-93.
- Heiskanen, I. 1983. Politics proper vs. politics of knowledge. Teoksessa Heiskanen, I. & Hänninen, S. (toim.): Exploring the basis of politics. Five essays on the politics of experience, language, knowledge and history. The Finnish political science association.
- Heiskanen, T. 1994. Ohjelmallisen maaseutupolitiikan pilotti 1993–94. Loppuraportti. Sisäasiainministeriö 1/1994. Helsinki.
- Helander, V. 1980. Työryhmät ja komiteat valtionhallinnon valmistelevinä esikuntaeliminä. *Eripainos: Poliittika* 55(3): 200–222.

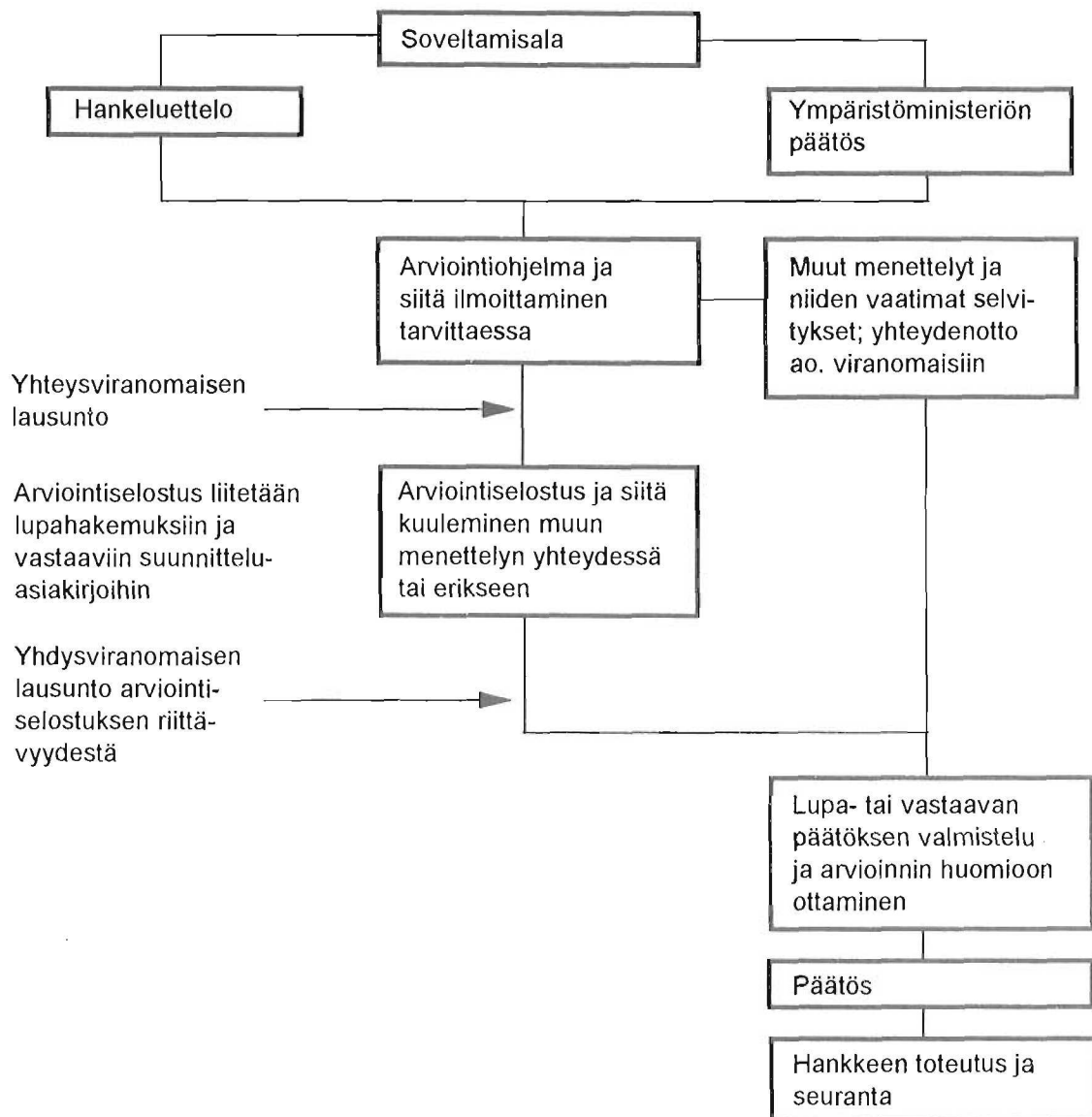
- Helander, V. 1981. Korporatismi. Traditiosta, esiintymisestä ja ilmiöllisistä tulkinnoista. Gaudeamus. Helsinki.
- Helander, V. 1993. Professiot ja julkisvalta. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus. Helsinki.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 1988. Teemahaastattelu. Yliopistopaino. Helsinki.
- Hirttiö, K., Husa, J., Saarelainen, T. 1994. Demokratia julkisuuden ja arvojen näkökulmasta. Hallinnon tutkimus (1): 22–37.
- Holling, C. S. (toim.). 1978. Adaptive environmental assessment and management. Wiley.
- Huisman, H. 1990. Application of EIA to policies and programs: the case of provincial waste management plans. Presented at the European summer school on environmental decision-making on waste management, 26 June, Vrije Universiteit, Brussels.
- Jokinen, A. & Juhila, K. 1991. Diskursseja rakentamassa. Näkökulma sosiaalisten käytäntöjen tutkimiseen. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia, sarja A no. 2. Tampereen yliopisto.
- Jordbrukspolitiken i de nordiska länderna: målen, medlen och konsekvenserna. 1989. Nordiska ministerrådet 1989:15.
- Juusola, M. 1993. Yhteiskunnallisen tiedon käytännön asema hyödyntämisen tutkimuksessa ja policy-analyysissä. Julkaisematon pro gradu-tyo. Helsingin yliopisto, yleisen valtiopoliin laitos.
- Kahn, A. 1966. Tyranny of small decisions. Kyklos 19(23).
- Kanniainen, V. 1993. Suomi vaatii kohtuuttomia. Suomen kuvalehti 77(46): 46–49.
- Kansallinen teollisuusstrategia. 1993. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 1/1993. Kauppa- ja teollisuusministeriö, teollisuusosasto. Tampere.
- Kettunen, L. 1992. Suomen maatalouspolitiikka. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, tiedonantoja 185.
- Keränen, T. & Mäkitalo, M-R. 1987. Suomalaisen osallistumiskäytännön yhteiskuntateoreettinen tulkinta. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, sarja A, 7.
- Kinnunen, J. 1990. Terveyskeskuksen organisaatiokulttuuri. Kuopion yliopiston julkaisuja: yhteiskuntatieteet. Alkuperäistutkimukset 4/1990. Kuopio.
- Kola, J. 1991. Production control in Finnish agriculture. Determinants of control policy and quantitative and economic efficiency of dairy restrictions. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, julkaisuja 64. Helsinki.
- Kola, J. 1993. Principles of agricultural policy in Finland in relation to the CAP of the EC. Teoksessa Kettunen, L. (ed): Finnish agriculture and European integration. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos, julkaisuja 71.
- Komiteanmietintö 1987: 24. Maatalous 2000. Valtioneuvosto. Helsinki.

- Komiteamietintö 1992:28. Yksiportaiseen keskushallintoon. Selvitysmies Pekka Ojalan ehdotukset valtion keskushallinnon toimivallanjaon ja tehtävärakenteen muuttamiseksi sekä keskushallinnon supistamiseksi. Keskushallinnon rationalisointihankkeen loppuraportti. Helsinki.
- Kuhmonen, T. 1992. Suomen maatalous- ja maaseutupolitiikan keinot EY:n jäsenenä. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos (PTT), raportteja ja artikkeleita 102. Espoo.
- Kuhmonen, T. 1994. "Baijerin tie" ja Hollannin malli; kansallinen politiikka ja markkinat Euroopan maatalouden muovaajina. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos (PTT), raportteja ja artikkeleita 119. Espoo.
- Laaksovirta, T. 1986. Tieteellisen tiedon välittyminen yhteiskuntaan. Tutkimus tieteellisen tiedon (lääketiede) välittymisestä ja välittämisestä terveystieteiden alueella Suomessa. Tampereen yliopisto, ser A vol 210. Tampere.
- Lampinen, O. 1988. Tutkimustieto hallinnossa ja politiikassa. Teoksessa Tiede, kriittisyys, yhteiskunta. Näkökulmia ja taustoja tieteen käytäntösuhteeseen. 1988. Toim. Jorma Kuitunen. Tampereen Yliopisto. Aluetieteen laitos, sarja A, 9.
- Lampinen, O. 1992. The utilization of social science research in public policy. Publications of the academy of Finland no. 4. Helsinki.
- Lee, N. & Wood, C. 1978. EIA- an European perspective. Built Environment 4(2): 101-110.
- Lee, N. & Walsh, F. 1992. Strategic environmental assessment: an overview. Project Appraisal 7(3): 126-136.
- Leskinen, A., Salminen, P., Turtiainen, M. 1991. Ympäristövaikutusten arviointiprosessin perusteet. Helsingin yliopisto, maankäytön ekonomian laitos, julkaisuja 10/1991. Helsinki.
- Lindblom, C. E. 1973. The science of "muddling through". Teoksessa Faludi, A. (ed.) 1973. A reader in planning theory. Pergamon.
- Luoma, P. 1993. Maatalous ja ympäristökysymys - lähtökohtia tutkimukselle. Oulun yliopisto, sosiologian laitos. Oulu.
- Maailman paras julkinen sektori? 1993. Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti, loppuraportti. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Maaseudun EY-sopeutuksen vaihtoehdot 1993. Maaseutupolitiikan neuvottelukunta. Sisäasiainministeriö, Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki.
- Maatilahallitus 1991. Maatalouden rakenneohjelma.
- Ministeriö tulosoajana. Valtiovarainministeriö. VAPK-kustannus. Helsinki.
- Mintzberg, H., Raisinghani, D., Théoret, A. 1976. The structure of unstructured decision processes. Administrative Science Quarterly 21(2): 246-275.

- Niemi-Iilahti, A. & Vilkki, B. 1994. Managing water pollution of agriculture and forestry in Finland. Teoksessa: Comparing Nordic and Baltic countries. Environmental problems and policies in agriculture and forestry. TemaNord 1994:572. Nordic Council of Ministers. Copenhagen.
- OECD 1989. Agricultural and environmental policies. Opportunities for integration. Paris.
- Paldanius, J. 1992. Kansalaisten osallistuminen energiapolitiikkaan. Institutionaalisen ja omaehtoisen osallistumisen kehittämisenäkökohtia. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 11. Helsinki.
- Rekolainen, S., Kauppi, L., Turtola, E. 1992. Maatalous ja vesien tila. MAVERON loppuraportti. Luonnonvarajulkaisuja 15. Luonnonvaraneuvosto, Maa- ja metsätalousministeriö. Helsinki.
- Rich, R. F. 1981. Social science information and public policy making. Jossey-Bass.
- Råd om fremgangsmåde ved miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag. Miljøministeriet 1994. København.
- Saarikoski, H. 1993. Ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA) jätehuollon suunnittelussa. Julkaisematon pro gradu- työ. Helsingin yliopisto, taloustieteen laitos, maankäytön ekonomia.
- Schein, E. H. 1986. Organizational culture and leadership. Jossey-Bass.
- Schwarz, M. & Thompson M. 1990: Divided we stand. Redefining politics, technology and social choice. Harvester Wheatsheaf.
- Summa, H. 1989. Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka. Tapaus asuntopolitiikka. Yhteiskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, julkaisuja A 17. Teknillinen korkeakoulu. Espoo.
- Sundqvist, G. 1991. Vetenskapen och miljöproblemen. En expertsociologisk studie. Sociologiska institutionen no. 46. Göteborgs universitet.
- Suomen komitealaitos. 1976. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto. Helsinki.
- Söderbaum, P. 1986. Beslutsunderlag. Ensidiga eller allsidiga utredningar. Serien kommunal ekonomi och organisation, nr. 9. Doxa ekonomi. Lund.
- Tauriainen, J. & Tauriala, J. 1991. Viljelijät ja ympäristö. Tutkimus maatilojen ympäristöllisestä tilasta, viljelijäin ympäristökäyttäytymisestä ja -asenteista. Pellervo-seuran markinatutkimuslaitos. Raportteja ja artikkeleita no. 33. Helsinki.
- Temmes M. 1989. Valtion kehityskaaret: valtion virastojen kehitys. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Therivel, R., Wilson, E., Thompson, S., Heaney, D., Pritchard, D. 1992 (reprint 1994). Strategic environmental assessment. Earthscan. London.
- Therivel, R. 1993. Systems of strategic environmental assessment. Environmental impact assessment review 13: 145-168.
- Tietovakka 1994. Maatalousalan tiedotuskeskus.

- Tiihonen, P. & Tiihonen S. 1990. Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Tolonen, M. 1993. Osallistuminen politiikkatason ympäristövaikutusten arvioinnissa. Liikenneministeriö, Julkaisuja 43/93.
- Tweeten, L. 1989. Farm policy analysis. Westview special studies in agriculture science and policy. Westview.
- Törrtö, H. 1994. Strategisen tason ympäristövaikutusten arviointi maakunnallisten aluekehittämishajelmien valossa: katsaus strategisen tason ympäristövaikutusten arviointiin ulkomailla. Julkaisematon luonnos 26.8.1994. Oulun yliopisto, rakentamistekniikan osasto.
- Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. 1993. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- Wathern, P., Young, S.N., Brown, I.W., Roberts, D.A. 1987. Assessing the impacts of policy: a framework and an application. *Landscape and Urban planning* 14(1987): 321–330.
- Venkula, J. 1993. Tiedon suhde toimintaan. Tieteellisen toiminnan ulottuvuuksia, osa 1. Yliopistopaino. Helsinki.
- Verheem, R. 1992. Strategic environmental assessment in the Netherlands. *Project Appraisal* 7(3): 150–156.
- Vihinen, H. 1990. Suomalaisen rakennemuutoksen maatalouspolitiikka 1958–1987. Helsingin yliopisto, Mikkelin tutkimus- ja koulutuskeskus. Julkaisuja 8.
- Vilander, M. 1993. Liikennepolitiikan ympäristövaikutusten arviointi. Liikenneministeriö, Julkaisuja 12/93.
- Virtanen, P. 1987. Maataloustuloratkaisut maatalouspolitiikan välineenä ja MTK:n vaikutus maataloustulopoliittiseen lainsäädäntöön. Tutkimus MTK:n vaikutuksesta poliittiseen päätöksentekoon vuosina 1977–1985 maataloustulolakien- ja ratkaisujen valossa tarkasteltuna. Julkaisematon pro gradu-työ. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Vuorela, T. 1990. Toiminnan arvioinnin tutkimusotteiden kehitys. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, VAPK-kustannus.
- UNCED. YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi. Rio de Janeiro 3.–14.6.1992. Ulkoasiainministeriö, Ympäristöministeriö.
- Uusitalo, P. 1977. Suunnittelun tavoitteet ja keinot. Tammi. Helsinki.
- Yhteinen tulevaisuutemme. Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti 1987. Ulkoasiainministeriö, Ympäristöministeriö.
- Ympäristöjohtamisen ja -auditoinnin työryhmä (EMAS). 1994. Ympäristöjohtaminen ja -auditoinnit. Työryhmän mietintö 4 /1994. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto.
- Ympäristövaikutusten arviointi – parempaan suunnitteluun. 1994. Ympäristöministeriö. Helsinki.

LIITE 1. YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELYN KULKU (YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN... 1994, 16).



LIITE 2. ESIMERKKEJÄ VAIKUSTEN TUNNISTAMISEN APUVÄLINEISTÄ

A. Poliitiikan vaikutusmatriisi (Department of the Environment 1993, 24., suom. Törrtö 1994):

Kriteeri	Globaali kestävä kehitys						Luonnonvarat				Paikallinen ympäristölaatu				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	Kuljetusenergia: Tehokkuus - Matkat	Kuljetusenergia: Tehokkuus - Tavat	Rakennettu ympäristö: Energia: tehokkuus	Uudistuvan energian potentiaali	CO ₂ , "sitoutuminen"	Villidiämistön kasvupaikat	Ilmanlaatu	Vesien suojelu ja laatu	Maan ja maaperän laatu	Mineraalien suojelu	Maisema ja rakentamattomat alueet	Kaupunkiympäristön "elävyyys"	Kulttuuriperintö	Yleiselle avoimet rakentamattomat alueet	Rakentamisen laatu
Poliitiikka															

Ehdotetut
vaikutussymbolit:



Ei yhtöyttä
tai merki-
tyksetön
vaikutus



Todennäköinen,
mutta
ei-ennustettava
vaikutus



Merkittävä
hyödyllinen
vaikutus



Merkityksellinen
haitallinen
vaikutus



Ennusteen tai
tiedon
epävarmuus

B. Tarkistuslista lakiehdotusten ja muiden hallituksen päätösehdotusten ympäristövaikutusten tunnistamiseksi (Råd om fremgangsmåde...1994, vapaa käännös tanskankielisestä alkuperäisohjeesta).

Onko mahdollista, että ehdotettu laki tai päätös muuttaa tai vaikuttaa seuraavia/seuraaviin asioihin? Onko vaikutus merkittävä, epäselvä (tutkittava), vähämerkityksellinen vai merkityksetön?

1 Vesi

1.1 Pintavedet

- aiheuttaako orgaanista tai epäorgaanista kuormitusta tai myrkyllisiä päästöjä pintavesiin?
- kuormitus rannikkovesiin tai muihin merialueisiin
- vaikuttaako pintavesien määrään ja virtaamiin?
- muut vaikutukset vedenlaatuun
- vaikutukset tiettyihin vesiekosysteemeihin

1.2 Pintavedet

- mahdolliset päästöt pohjaveteen
- pohjaveden laatu
- pohjaveden määrä
- juomaveden saanti
- veden käyttö

2 Ilma

- päästöt ilmaan
- ilman laatu (esim. happamoittavat ja myrkylliset yhdisteet)
- hajuhaitat
- sadannan laatumuutokset

3 Ilmasto

- kasvihuonekaasujen muodostuminen tai muiden ilmastoon ja lämpötilaan vaikuttavien yhdisteiden synty
- muut tekijät, kuten metsänkäsittely, jotka voivat vaikuttaa paikallisiin tai globaaleihin ilmasto-olosuhteisiin

4 Maaperä

- maan käyttömahdollisuudet tai viljavuus
- maaperään mahdollisesti joutuvat saastuttavat yhdisteet
- vesi- tai tuulieroosio
- maan pohjan tai pinnan muutosten seurauksena vedenpidätyskyvyn muutokset
- maakerrosten rakenne

5 Eläin- ja kasvikunta, vaikutukset elinympäristöihin ja biodiversiteettiin

- vaikutukset eräiden kasvi- tai eläinlajien yksilöiden määrän ja levinneisyyteen
- uhanalaisten kasvi- tai eläinlajien määrä tai levinneisyys
- lajien leviäminen maahan / maasta, geenimanipuloitujen lajien leviäminen
- elinympäristöjen kaventuminen ja muuttuminen
- luonnollisten ekosysteemien rakenne ja toiminta
- rauhoitetut / herkat ympäristöt ja kulttuurialueet (kosteikot, saaristoalueet jne)
- lajien vaellusreitit
- maa- tai metsätaloudessa tapahtuvat viljelymenetelmien tai maankäytön muutokset
- kalastus, saaliit tai kalastuksessa käytettävät pyyntimenetelmät
- virkistystoiminnot tai muu luonnossa liikkuminen, joka saattaa aiheuttaa häiriöitä kasvillisuudelle ja eläimistölle

6 Maisema

- vaikutukset tiettyihin maisemakokonaisuuksiin
- geologiset prosessit, kuten rantaviivan muodostuminen tai eroosio
- geologiset maisemarakenteet, kuten moreenimuodostumat, harjut jne.
- pysyvät maankäyttöratkaisut taajamien ulkopuolella, jotka rajoittavat tulevia käyttömahdollisuuksia
- esihistorialliset tai historialliset muodostumat, kaivaukset tai rakennelmat

7 Muut luonnonvarat

- uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntäminen
- uusiutuvien luonnonvarojen hyödyntäminen

8 Jätteet

- syntyvät jätteet, niiden laatu ja määrä sekä niiden käsittely
- jätteiden käyttö

9 Historialliset rakennukset

- suojeltavat rakennukset ja miljööt, rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaat rakennukset, ml. suojelu- ja restaurointimahdollisuudet
- vaikutukset, jotka voivat kohdistua em. rakennuksiin ja historiallisiin monumentteihin ilmansaasteiden tai muuttuneen pohjavesitasen takia.

10 Terveys- ja hyvinvointivaikutukset

- akuutit terveysriskit (mukaan luettuna mielenterveys)
- pitkän aikavälin terveysriskit
- säteilyyn liittyvät riskit
- meluhäiriöt
- virkistyselämykset- ja mahdollisuudet
- visuaaliset vaikutukset

11 Tuotantoon sekä aineiden kuljetukseen ja käsittelyyn liittyvät riskit

- vaikutukset paloturvallisuuteen, onnettomuusriskit (räjähdykset, vaaralliset aineet)
- terveydelle ja ympäristölle vaarallisten organismien leviäminen
- elektromagneettisista kentistä johtuvat vaikutukset
- säteilyvaarat
- aineiden kuljetuksiin liittyvät vaarat
- muut kansalaisten turvallisuuteen vaikuttavat tekijät (liikenne, onnettomuudet, kemikaalit jne).

VESI- JA YMPÄRISTÖHALLINNON JULKAISUJA - sarja A

83. Vesihuoltolaitokset 31.12.1988 ja 31.12.1989. Helsinki 1992.
84. Sandman, Olavi; Turkia, Jaana & Huttunen, Pertti: Paleolimnologinen tutkimus metsäojituksen ja -lannoituksen vesistövaikutuksista Juupajoen Kalliojärvässä. Helsinki 1992.
85. Helsingin vesi- ja ympäristöpiiri: Uudenmaan ja Etelä-Hämeen vedet. Helsinki 1991.
86. Roila, Tuija: Pienvesien happamoitumisen seuranta vuosina 1979 - 1989.
Roos, Jaana: Puskurikapasiteetin muutokset eräissä pienjärvisä vuosien 1937 - 48 ja 1988 välillä. Helsinki 1992.
87. Ollikainen, Minna: Karjalan Pyhäjärven tila 1980-luvulla sedimentin piilevien ilmentämänä. Helsinki 1992.
88. Lepistö, Liisa: Planktonlevien aiheuttamat haitat. Helsinki 1992.
89. Rantakangas, Jorma: Perkauksen aiheuttaman kiintoainevirtaaman ennakointi. Helsinki 1992.
90. Kaijalainen, Erkki (toim.): Sonkajärven reitin vesien käytön yleissuunnitelma. Helsinki 1992.
91. Salo, Simo: The fate of chemicals spilled on water. A literature review of physical and chemical processes. Helsinki 1992.
92. Mäkirinta, Urho & Tolonen, Pasi: Vaalan Järvikylän järvien kasvillisuus järvien tilan kuvaajana. Helsinki 1992.
93. Mäkirinta, Urho: Muutoksia Alavetelin Isojärven kasvillisuudessa 1973 - 1981. Helsinki 1992.
94. Nakari, Tarja: Porvoon edustan merialueen meriveden vaikutuksista sumputettujen ja luonnonkalojen elintoimintoihin. Helsinki 1992.
95. Torpström, Heikki & Lappalainen, Matti: Järvien biomanipulaation perusteita ja käytännön mahdollisuuksia. Helsinki 1992.
96. Salonen, Seija; Frisk, Tom; Kärmeniemi, Tellervo; Niemi, Jorma; Pitkänen, Heikki; Silvo, Kimmo & Vuoristo, Heidi: Fosfori ja typpi vesien rehevöittäjinä – vaikutusten arviointi. Helsinki 1992.
97. Assmuth, Timo; Strandberg, Tapio; Joutti, Anneli & Kalevi, Kirsti: Kemiallisesti saastuneiden maa-alueiden tutkimusmenetelmät. Helsinki 1992.
98. Kivimäki, Anna-Liisa: Tekopohjavesilaitokset Suomessa. Helsinki 1992.
99. Tanninen, Risto: Arvot ja asenteet Pyhäjoen vesiensuojelusuunnittelussa. Helsinki 1992.
100. Kuopion vesi- ja ympäristöpiiri: Rautalammin reitin vene- ja retkisatamasuunnitelma. Helsinki 1992.
101. Eloheimo, Karri: Veneily ja sen ympäristövaikutukset. Helsinki 1992.
102. Sytyke 16. Sannholm, Gun & Söderström, Mirja: Entsyymikäsittelyn merkitys sulfaattimassan valkaisuissa. Helsinki 1992.
103. Sytyke 9. Raitio, Laura: Siistausprosessin ympäristökuormitus. Helsinki 1992.
104. Sytyke 17. Jantunen, Esko: Jätevesipäästötön paperitehdas. Helsinki 1992.
105. Sytyke 10. Lehtinen, K.-J. & Tana: Effects in mesocosms exposed to effluents from bleached hardwood kraft pulp mill. Helsinki 1992.
106. Hudd, Richard; Toivonen, Anna-Liisa & Wistbacka Ralf: Malax å fiskeriutredning. Helsinki 1992.
107. Rontu, Mika: Pohjaveden alkalointi kalkkikivisuodatuksella. Helsinki 1992.
108. Kuopion vesi- ja ympäristöpiiri: Rautalammin reitti - Kansallisvesi. Helsinki 1992.
109. Sytyke 11. Junttila, Vesa: Sellutehtaan ympäristökuormitusten pienentäminen ja hallinta uudella tehdaslayoutilla. Helsinki 1992.
110. Sytyke 20. Kara, Mikko: Natrium- ja rikkitaseen säätömahdollisuuksia suomalaisessa sellutehtaassa. Helsinki 1992.
111. Kauppi, Marja: Repoveden alueen vesistöjen perusselvitys. Helsinki 1992.
112. Lindholm, Tapio (toim.): Sukkessiotutkimusten tuloksia Suomen ja SNTL:n luonnonsuojelualueilta. Helsinki 1992.
113. Sytyke 2. Hatakka, Annele; Valo, Marjatta & Lankinen, Pauliina: Puunjalostusteollisuuden jätevesien käsittely valkolahosienillä ja niiden entsyymeillä. Helsinki 1992.
114. Sytyke 19. Krogerus, Märten & Hynninen, Pertti: Sellu- ja paperiteollisuuden päästöjen käsittelyvaihtoehdot ja kustannukset. Helsinki 1992.
115. Hyvärinen, Pekka; Salojärvi, Kalervo; Pushkin, Sergei & Ahonen, Mikko: Kalojen vaellus Oulujärvestä Oulujokeen. Helsinki 1992.
116. Etälä, Matti & Koskela, Juhani: Kloorifenolipitoisten pohjavesien käsittely aktiivihiilisuodatuksella ja aktiivilietemenetelmällä. Helsinki 1992.

117. Sytyke 6. Myréen, Bertel: Suomen metsäteollisuuden tila vuonna 1995. Helsinki 1992.
118. Lyly, Olavi: Torjunta-aineiden käytön kannattavuus ja ympäristöhaittojen vähentäminen. Helsinki 1992
119. Sytyke 21. Laxén, Torolf: Organosolvkeitot. Helsinki 1992.
120. Sytyke 4. Pere, J; Thun, R; Alén, R; Kyllönen, H & Viikari, L: Metsäteollisuuden jäteliitteet. Helsinki 1992.
121. Vesihuoltolaitokset 31.12.1990. Helsinki 1992.
122. Sytyke 14. Siitonen, Heikki; Wartiovaara, Jyrki & Kasanen, Pirkko: Sellu- ja paperitehdas-integraatin ympäristönsuojelutoimien hyötyjen ja haittojen arviointi - casetutkimus. Helsinki 1992.
123. Sytyke 22. Malinen, Raimo: Skenaarioanalyysi massan valmistuksen kehitysvaihtoehtoista. Helsinki 1992.
124. Sytyke 22A. Vasara, Petri: Skenaarioiden tuottaminen ja analyysi massanvalmistukselle Suomessa 1995 - 2010. Helsinki 1992.
125. Törrttö, Heli; Kaakinen, Eero & Alasaarela, Erkki: Ympäristövaikutusten arviointi aluehallinnossa - esimerkkinä Oulun lääni. Helsinki 1992.
126. Ekholm, Matti: Suomen vesistöalueet. Helsinki 1992.
127. Aura, Erkki; Puustinen, Markku; Virtanen, Seija; Mikkola, Hannu; Luoma, Tarmo & Peltomaa, Rauno: Salaojitusmenetelmien vertailu Zaitsevon kenttäkokeessa. Helsinki 1992.
128. Sytyke 15. Puustinen, Jukka: Ravinteiden käytön optimointi metsäteollisuuden aktiivilietelaitoksissa.
Sytyke 3. Lammi, Reino & Pakarinen, Kauko: Typpiravinnellisyksen vaikutus sellutehtaan aktiivilietelaitoksen toimintaan. Helsinki 1993.
129. Seppälä, Jyri: Ympäristöriskianalyysi teollisuudessa. Helsinki 1992.
130. Sytyke 18. Pihlaja, Kalevi (koordinaattori): Valkaistua sulfaattisellua valmistavan tehtaan jätevesien orgaanisen aineen hajoaminen ja ympäristövaikutukset. Helsinki 1993.
131. Lax, Hans-Göran; Koskenniemi, Esa; Sevola, Pertti & Bagge, Pauli: Tenojoen pohjaeläimistö ympäristön laadun kuvaajana. Helsinki 1993.
132. Sytyke 12. Kauppinen, Jyrki: Metsäteollisuuden hajuaineiden analytiikka ja seuranta. Helsinki 1993.
Sytyke 5. Välttilä, Olli: Biolietteen poltto.
133. Sytyke 10A. Lehtinen, K-J: Ecological impact of pulp mill effluents. Helsinki 1993.
134. Hirvi, Juha-Pekka (toim.): Operatiivinen ajalehtimis- ja kulkeutumismalli merialueille.
135. Nystén, Taina: Kärkölän likaantuneen pohjavesialueen geologia ja matemaattinen mallintaminen. Helsinki 1993.
136. Vesihuoltolaitokset 1991. Helsinki 1993.
137. Ullvén, Johanna: Simpukoiden soveltuvuudesta kloorifenolien tutkimiseen murtovedessä. Helsinki 1993.
138. Peura, Pekka: Happamoituminen Merenkurkun pienissä järvissä.
Peura, Pekka: Förurning av småsjöarna i Norra Kvarken. Helsinki 1993
139. Huttunen, Leena & Soveri, Jouko: Luonnontilaisen roudan alueellinen ja ajallinen vaihtelu Suomessa. Helsinki 1993.
140. Kaatra, Kai & Marttunen, Mika (toim.): Oulujoen vesistön säännöstelyjen kehittämisselvitykset. Helsinki 1993.
141. Suomela, Tapani: Tuusulan kunnan Hyrylän pohjavesialueen suojelusuunnitelma. Helsinki 1993.
142. Kauppi, Lea (toim.): Itäisen Suomenlahden lintukuolemat keväällä 1992. Helsinki 1993.
143. Lahti, Kirsti; Lepistö, Liisa; Niemi, Jorma & Färdig, Michael: Eri vesilaitosten tehokkuus levien ja erityisesti syanobakteerien poistossa. Helsinki 1993.
144. Koskimies, Pertti: Population sizes and recent trends of breeding birds in the nordic countries. Helsinki 1993.
145. Alasaarela, Erkki; Hellsten, Seppo; Keränen, Reijo; Kurttila, Terttu & Riihimäki, Juha: Säännöstelyjen järvien rantojen kunnostuksen ja hoidon periaatteet - esimerkkinä Oulujoen vesistö. Helsinki 1993.
146. Korkka-Niemi, Kirsti; Sipilä, Annika; Hatva, Tuomo; Hiisvirta, Leena; Lahti, Kirsti & Alftan, Georg: Valtakunnallinen kaivovesitutkimus. Helsinki 1993.
147. Ruonala, Seppo (toim.): SYTYKE-ohjelman projektien yhteenvedot. Helsinki 1993.
148. Ruonala, Seppo (red.): Sammandrag av projekten i programmet SYTYKE. Helsinki 1993.
149. Ruonala, Seppo (ed.): Summaries of SYTYKE-projects. Helsinki 1993.

150. Niinioja, Riitta: Lietelannan levitys ja ravinteiden huuhtoutuminen. Helsinki 1993.
151. Hynninen, Pekka (toim.): Pyhäjoen vesiensuojelun yleissuunnitelma. Helsinki 1993.
152. Pohjois-Karjalan vesi- ja ympäristöpiiri: Pohjois-Karjalan vedet ja ympäristö 1990-luvulla. Helsinki 1993.
153. Rathmayer, Hans & Juvankoski, Markku: Tiivistemattoina käytettävät geomembraanit - toiminta-vaatimukset ja materiaalinvalintakriteerit. Helsinki 1993.
154. Vertanen, Suvi: Elinkaarianalyysi ja pakkaukset. Helsinki 1993.
155. Ahtela, Irmeli: Porvoon edustan merialueen tila vuosina 1985 - 1991. Helsinki 1993.
156. Mroueh, Ulla-Maija: Orgaanisten liuotteiden käyttö Suomessa. Helsinki 1993.
157. Hudd, Richard; Leskelä, Ari & Kjellman, Jakob: Kyrönjoen alaosan kalatalousselvitykset vuosina 1980 - 1990. Helsinki 1993.
158. Hottola, Petri : Lintuvesiohjelma puntarissa - Linnustoselvitys Pohjois- Karjalan lintujärvillä. Helsinki 1993.
159. Luther, Annika: Muurahaiset ympäristön seurannassa. Kirjallisuusselvitys. Helsinki 1993.
160. Haatainen, Susanna; Hammar, Taina; Huovila, Juhani; Lahti, Erkki; Oksman, Heikki; Punju, Pirjo & Taipainen, Irmeli: Hyalotheca dissiliens -koristelevän runsastumisen syistä Rautalammin reitillä. Helsinki 1993.
161. Turun vesi- ja ympäristöpiiri: Kiskonjoen luonnontaloudellinen kehittämissuunnitelma. Helsinki 1993.
162. Porvari, Petri; Verta, Matti: Elohopea ympäristössä ja tekoaltaissa - kirjallisuuskatsaus ja arvio Vuotoksen tekoaltaan hauen elohopeapitoisuuden kehittymisestä. Helsinki 1993.
163. Grönroos, Juha: Maatalouden ammoniakkipäästöjen vähentäminen. Vähentämismenetelmien arviointitutkimus. Helsinki 1993.
164. Heikkinen, Onni (toim.): Oulujärven vesiensuojelun yleissuunnitelma. Helsinki 1993.
165. Reuna, Marja, Perälä, Jaakko ja Aitamurto, Seppo: Lumen aluevesiarvoja Suomessa vuosina 1946 - 1993. Helsinki 1993.
166. Madekivi, Olli: Alusten aiheuttamien aaltojen ja virtausten ympäristövaikutukset. Helsinki 1993.
167. Shuibo, Pan (ed.) & Loukola, Erkki (ed.): Chinese-Finnish cooperative research work on dam break hydrodynamics. Helsinki 1993.
168. Vesihuoltolaitokset 1992. Helsinki 1993.
169. Virkanen, Juhani; Heikkilä, Raimo; Lindholm, Tapio: Kerrossammalten (*Hylocomium splendens*) raskasmetallipitoisuudet Kuhmossa 1989. Helsinki 1994.
170. Vuori, Kari-Matti: Hydropsychidae-heimon vesiperhostoukat ympäristökuormituksen mittareina virtaavissa vesissä. Helsinki 1993.
171. Keränen, Saara & Kokko Aira: Pesosjärven yhdenntyn seurannan alueen kasvillisuus vuosina 1989 ja 1990. Helsinki 1993.
172. Kärkkäinen, Sirpa: Kolin alueen lehdot. Helsinki 1994.
173. Marttunen, Mika & Hiedanpää, Juha: Etutahojen suhtautuminen Kokemäenjoen keskiosan ja Loimijoen tulvasuojeluun. Helsinki 1994.
174. Krogerus, Kirsti & Bilaletdin, Ämer: Kyrösjärven, Parkanonjärven ja Jämijärven vesiensuojelusuunnitelma. Helsinki 1994.
175. Rutanen, Ilpo: Etelä-Suomen vanhojen metsien kovakuoriaiset I. Helsinki 1994.
176. Rönkkömäki, Mauno: Hydrologisten mallien käyttö turvetuotantoalueiden vesiensuojelutekniikan kehittämisessä. Helsinki 1994.
177. Lindholm, Tapio & Airaksinen, Outi (toim.): Talaskankaan metsä- ja suoalueen luonnonsuojeluintoinnit. Helsinki 1994.
178. Dahlbo, Helena: Kiinteän yhdyskuntajätteen metallivirrat – tutkimuksen kokeellinen osa ja yhteen-veto. Helsinki 1994.
179. Sandman, Olavi; Kauppi, Lea & Tossavainen, Tarmo: Metsäojitusten ja -lannoitusten aiheuttamien ravinnehuuhtoutumien pidätyminen järvikerrostumiin.
Sandman, Olavi; Turkia, Jaana & Huttunen, Pertti: Metsätalouden pitkäaikaiset vaikutukset suurissa järvissä, Kuhmon Änättijärven ja Lentuan sedimenttitutkimus. Helsinki 1994.
180. Lapin vesi- ja ympäristöpiiri: Lapin vesistöt ja ympäristö 1990-luvulla. Lapin vesien käytön, hoidon ja suojelun kehittämissuunnitelma. Helsinki 1994.
181. Malve, Olli; Ekholm, Petri; Kirkkala, Teija; Huttula, Timo & Krogerus, Kirsti: Säkylän Pyhäjärven virtaukset, ravinnekuormitus ja rehevyystaso. Helsinki 1994.

182. Kaila-Kangas, Leena; Kangas, Risto & Piirainen, Helena: Ympäristöasennebarometri. Helsinki 1994.
183. Vertanen, Päiviö & Viitasaari, Sauli: Nahanvalmistuksen jätehuolto ja jätevesien käsittely. Helsinki 1994.
184. Repo, Maire & Hämäläinen, Maria-Leena (toim.): Teollisuuden vesitilasto 1992. Helsinki 1994.
185. Valovirta, Ilmari & Heino, Mikko: Maanilviäiset ympäristön tilan seurannassa. Helsinki 1994.
186. Jämsen, Minna: Tekojärvien ja padottujen jokisuvantojen vaikutus Kalajoen veden laatuun. Helsinki 1994.
187. Kemikaaliohjelmatyöryhmä: Kemikaalien aiheuttamien ympäristöriskien hallinta. Vesi- ja ympäristöhallituksen toimintaohjelma. Helsinki 1994.
188. Mononen, Paula & Lozovik, Peter (toim.): Acidification of inland waters. Helsinki 1994.
189. Verta, Matti (toim.): Happikemikaalien käyttöön perustuvan massanvalkaisun ympäristövaikutuksia. Helsinki 1994.
190. Manninen, Pertti; Kivinen, Jarmo & Julkunen, Markku: Hyalotheca dissiliens -koristelevän aiheuttama pyydysten limoittuminen ja levän esiintyminen Mikkelin läänissä. Helsinki 1994.
191. Sulkakoski, Mikko: Humukseen sitoutuneen raudan poisto pohjavedestä biosuodatuksella. Helsinki 1994.
192. Vesihuoltolaitokset 1993. Helsinki 1994.
193. Heikkinen, Kaisa; Ihme, Raimo & Lakso, Esko: Ravinteiden, orgaanisten aineiden ja raudan pidättymiseen johtavat prosessit pintavalutuskentällä. Helsinki 1994.
194. Kullberg, Jaakko: Päiväperhosten käyttö ympäristön seurannassa. Helsinki 1994.
195. Reuna, Marja & Aitamurto, Seppo: Sadannan aluearvoja ja aluearvojen toistuvuuksia Suomessa vuosina 1911–1993. Helsinki 1994.
196. Rutanen, Ilpo: Metsäpalon vaikutuksesta kovakuoriaislajistoon Patvinsuon kansallispuistossa. Helsinki 1994.
197. Korhonen, Iris: Luonnon monimuotoisuus, in-situ -suojelu ja kansainvälinen oikeus – Alue-suojelun kansainväliset ulottuvuudet. Helsinki 1994.
198. Puustinen, Markku; Merilä, Eero; Palko, Jukka & Seuna, Pertti: Kuivatustila, viljelykäytäntö ja vesistökuormitukseen vaikuttavat ominaisuudet Suomen pelloilla. Helsinki 1994.
199. Merilä, Eero: Suomen peltojen peruskuivatuksen tila ja tarve. Helsinki 1995.
200. Perkkiö, Simo; Huttula, Erkki & Nenonen Marjaleena: Simojoen vesistön vesiensuojelusuunnitelma. Helsinki 1995.
201. Marttunen, Mika & Kaatra, Kai (toim.): Kokemäenjoen keskiosan ja Loimijoen alaosan tulvasuojelun vaikutusten arviointi. Helsinki 1995.
202. Joensuu, Elina & Laihonon, Pasi: Ilman laadun seuranta Turun ja Porin läänissä. Helsinki 1995.
203. Reuna, Marja & Aitamurto, Seppo: Tilastotietoja vedenkorkeuden vaihteluista Suomessa. Helsinki 1995.
204. Iivonen, Pasi & Kenttämies, Kaarle: Happamoituneiden vesistöjen kalkitus Suomessa. Helsinki 1995.
205. Ekholm, Petri; Posch Maximilian & Rekolainen, Seppo: Accuracy and precision of annual nutrient load estimates from Nordic rivers. Helsinki 1995.
206. Nakari, Tarja: Kalojen sisäisten biologisten rytmien ja vuodenajan merkitys toksisuus-tutkimuksissa. Helsinki 1995.
207. Heikkilä, Hanna: Finnish-Karelian symposium on mire conservation and classification. Helsinki 1995.
208. Puustinen, Jukka; Jørgensen, Kirsten, S; Strandberg, Tapio & Suortti, Anna-Mari: Bioremediation of oil contaminated soil from service stations. Helsinki 1995.
209. Nieminen, Hanna: Kotitalousjätteen keräys ja kuljetus. Helsinki 1995.
210. Heikkinen, Risto & Husa, Jukka: Luonnon- ja maisemansuojelun kannalta arvokkaat kallioalueet. Helsinki 1995.
211. Viikinkoski, Kari & Hynninen, Pekka (toim.): Liminganlahden vesistöalueen vesiensuojelusuunnitelma. Helsinki 1995.
212. Yrjänä, Timo: Entisten uittojokien kunnostaminen – esimerkkinä Iijoen vesistö. Helsinki 1995.

Maatalouden hajakuormituksen vähentäminen ja muu maatalouden ympäristönsuojelu on osoittautunut erääksi 1990-luvun vaikeimmin saavutettavista ympäristötavoitteista. Näin on tapahtunut siitäkin huolimatta, että ympäristövaikutuksia koskevaa tutkimustietoa on tuotettu runsaasti.

Tämä tutkimus tarkastelee valtakunnallisen maatalouspolitiikan valmisteluun liittyviä kirjoittamattomia sääntöjä. Hallinnon toimintaa ohjaavat vuosien kuluessa vakiintuneet tavat ja rutiinit, joiden olemassaolo heijastuu myös maatalouspolitiikan sisältöön. Nämä säännönmukaisuudet turvaavat mm. tiettyjen osapuolten edunvalvonnan.

Tutkimusta varten haastateltiin 20 maatalouspolitiikan toimijaa, joiden vastaukset ja niiden väliset erot kertovat maatalouspolitiikan valmistelussa tiedon hyödyntämiseen vaikuttavista tekijöistä.

Tutkimuksen lopuksi pohditaan saatujen tulosten merkitystä viranomaisten valmistelemien ohjelmien ja suunnitelmien ympäristövaikutusten arvioinnille. Suositukset ovat kooste seikoista, joihin on kiinnitettävä huomiota silloin, kun pyritään nostamaan ympäristönäkökohdat muiden hankintakriteerien rinnalle julkisessa päätöksenteossa.